Nele Austermann

NEO-REFOULEMENT

Europäisches Migrationsmanagement als öffentliche Gewalt

[transcript] Kultur und soziale Praxis



Nele Austermann
Neo-Refoulement – Europäisches Migrationsmanagement als öffentliche Gewalt

Kultur und soziale Praxis

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch **POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft**



und die Open Library Community Politik 2023 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

Hauptsponsor: Fachinformationsdienst Politikwissenschaft – POLLUX

Vollsponsoren: Technische Universität Braunschweig | Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg | Universiätsbibliothek der FernUniversität Hagen | Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Goethe-Universität Frankfurt am Main | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universitätsbibliothek | Humboldt-Universität zu Berlin | Justus-Liebig-Universität Gießen | Universitätsbibliothek Eichstätt-Ingolstadt | Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | Ruhr-Universität Bochum | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | SLUB Dresden | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Universitätsbibliothek „Georgius Agricola“ der TU Bergakademie Freiberg | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Leipzig | Universität Wien | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Bauhaus-Universität Weimar | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Vorarlberger Landesbibliothek | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Zentralbibliothek Zürich | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | Bibliothek der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden | Bibliothek der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig | Bibliothek der Westsächsischen Hochschule Zwickau | Bibliothek der Hochschule Zittau/Görlitz | Hochschulbibliothek der Hochschule Mittweida | Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) | Landesbibliothek Oldenburg | Österreichische Parlamentsbibliothek

Mikrosponsoring: Bibliothek der Berufsakademie Sachsen | Bibliothek der Evangelische Hochschule Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig | Bibliothek der Hochschule für Bildende Künste Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden | Bibliothek der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig | Bibliothek der Palucca-Hochschule für Tanz Dresden | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte | Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

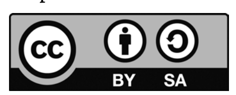
Nele Austermann

Neo-Refoulement – Europäisches Migrationsmanagement als öffentliche Gewalt

[transcript]

Dissertation, Universität Bremen, 2022

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld
Lektorat: Anja Johannsen und Eva Berié, Berlin
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-8376-6456-0
PDF-ISBN 978-3-8394-6456-4
EPUB-ISBN 978-3-7328-6456-0
https://doi.org/10.14361/9783839464564
Buchreihen-ISSN: 2703-0024
Buchreihen-eISSN: 2703-0032

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *https://www.transcript-verlag.de*
Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter *www.transcript-verlag.de/vorschau-download*

Inhalt

Ich widme dieses Buch den Opfern von Grenzen. No Borders! No Nation!

Einleitung

Jenseits der europäischen Grenzen sind Menschenrechtsversprechen der Europäischen Union (EU) leere Phrasen. Hier gilt Abschreckung und Abschottung statt Menschlichkeit, Solidarität und Menschenrechte. Dass die EU an ihren Außengrenzen mit dem Vorschlag zum New Pact on Migration and Asylum und der Hotspot-Strategie wirklich jede menschenrechtliche (Asyl-)Verfahrensvorgaben ignoriert, ist vielfach diskutiert worden. Diese klassische migrationssteuernde Politik geht dabei aber tatsächlich einher mit einer neuen Form von Migrationsverhinderung, die ich als *Neo-Refoulement* bezeichne. Neo-Refoulement ist – ähnlich wie Refoulement – eine Praxis, die als »new form of forced return«[1] zu einer Entsubjektivierung von Migrant:innen weit jenseits der europäischen Grenzen führt. Neo-Refoulement-Maßnahmen der EU zielen darauf ab, Migrant:innen schon auf dem Weg Richtung Europa abzufangen und sie gar nicht erst in die Nähe des Territoriums der EU zu lassen. Sie wirken auf zwei Ebenen: Zum einen haben sie das Ziel, *de facto* die Asylantragstellung an den Grenzen zur EU zu verhindern. Zum anderen zielen sie *de jure* auf die Verhinderung des Zugangs zu rechtsstaatlichen Überprüfungsverfahren eben dieser Maßnahmen ab und führen damit zu einer Entsubjektivierung der Betroffenen. Neo-Refoulement-Maßnahmen stehen im Spannungsverhältnis zum Non-Refoulement, dem Kernprinzip des Flüchtlingsrechts. Dieses verbietet staatliche Handlungen, welche Menschen gegen ihren Willen dorthin zurückschicken, wo sie Verfolgung ausgesetzt sind, und umfasst ein *de facto* formalisiertes Verfahren an den Grenzen, in dem festgestellt werden kann, ob die Ausweisung oder Zurückweisung (jeweils als Refoulement-Handlung) dem Verbot zuwiderläuft. Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements umgehen dieses Verbot, welches sich an herkömmlichen staatlichen Formen der Zurückweisung an der Grenze orientiert. Indem sie potenzielle Asylbewerber:innen und Migrant:innen weit vor der europäischen Grenze abhalten und Aufgaben der Migrationsverhinderung an internationale Organisationen und Drittstaaten übertragen, entziehen sie sich dem Zugriff der Menschenrechtsregime und entsprechender Gerichtsbarkeit. Neo-Refoulement-Praxen sind nicht-

1 *Hyndman/Mountz:* Another Brick in the Wall?, S. 250.

formalrechtlich, wirken unterhalb der öffentlich-rechtlichen Eingriffsschwelle und sind Maßnahmen nicht-staatlicher Akteur:innen.

Damit der Flüchtlingsschutz auch für die europäische Migrationspolitik wieder Maßstab wird und das Non-Refoulement-Gebot nicht leerläuft, bedarf es einer adäquaten Reaktion des Rechts auf diese Entwicklung. Diese sehe ich in der Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs, welcher insbesondere auf den nicht-hoheitlichen Charakter der Maßnahmen sowie auf die Eingriffsschwelle hoheitlicher Gewalt reagiert.

Dafür bereitet das erste Kapitel die Grundlagen: Wie sieht das europäische Migrationsmanagement eigentlich genau aus? Dabei wird sowohl die europäische Migrationspolitik in der »externen Dimension« als auch das »Migrationsmanagement« vorgestellt. Das zweite Kapitel bestimmt den Inhalt der Praxen des Migrationsmanagements als Neo-Refoulement. Dabei wird unterschieden zwischen Neo-Refoulement als politische Praxis des europäischen Migrationsmanagements und Neo-Refoulement, welches im Transitlager spezifische Verrechtlichung findet und dessen Praxen und Akteur:innen dort in die Menschenrechte der vom Migrationsmanagement betroffenen Migrant:innen eingreifen. Neo-Refoulement-Praxen haben zwar die Verhinderung der Asylantragstellung zur Folge, sind aber aufgrund fehlender Jurisdiktion europäischer Gerichte rechtlich nicht überprüfbar. Das dritte Kapitel beginnt mit der juristischen Analyse dieses Problems und schließt mit dem Vorschlag der Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs, um Neo-Refoulement-Praxen als internationale öffentlich-rechtliche Gewalt einem komplexitätsadäquaten Gewaltbegriff zuzuführen.

Die Fratze externer europäischer Migrationspolitik versteckt sich unter dem Deckmantel des Migrationsmanagements. Ich möchte mit dieser Arbeit die Mär von einem »Better For All«- Migrationsmanagement und die Rolle der internationalen Organisationen darin entzaubern. Ich werde offenlegen, dass die Nutzung von Offshoring- und Outsourcing-Praxen im europäischen Migrationsmanagement strategisch zu unzureichender Jurisdiktion europäischer Gerichte führt, um möglichst unbehelligt, weit weg von Europa und mithilfe anderer Abschottungspolitik zu betreiben. Ich unterscheide in meiner Arbeit nicht dogmatisch zwischen Migrant:innen und potenziellen Geflüchteten im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Zum einen kann im Transit die Prüfung der sogenannten Refugee Status Determination (RSD) durch den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und nationale Asylverfahren erfolgen und sich damit der Rechtsstatus der Person ändern. Zum anderen macht das Migrationsmanagement selbst diese Unterscheidung nicht: Sowohl (potenzielle) Geflüchtete im Sinne der GFK als auch alle anderen migrierenden Menschen auf dem Weg nach Europa werden früher oder später Subjekte des europäischen Migrationsmanagements. Ist daher im Folgenden die Rede von Migrant:innen, sind damit immer Subjekte des europäischen Migrationsmanagements gemeint – unabhängig von ihrem rechtli-

chen Status. Gleichzeitig ist hier anzumerken, dass meine Arbeit aus der Perspektive einer weißen Deutschen geschrieben ist und die Ergebnisse ausschließlich durch Analyse von Berichten von Betroffenen und Menschenrechtsorganisationen sowie der Auswertung von politischen Maßnahmen und Rechtstexten entstanden sind.

Kapitel 1: Europäisches Migrationsmanagement

Das europäische Migrationsmanagement dient als Technik der Umsetzung der »externen Dimension« der europäischen Migrationspolitik. Die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik ist eine Politik der Migrationssteuerung mit dem Ziel der Migrationsverhinderung. Sie nimmt die Form des Migrationsmanagements an. Inhaltlich findet dabei erstens eine faktische Verlagerung der Migrationskontrolle auf extraterritoriales Gebiet (Offshoring) statt und – zweitens – eine gleichzeitige Verlagerung von hoheitlichen Maßnahmen auf Drittstaaten, internationale Organisationen und private Akteur:innen (Outsourcing).

In diesem Kapitel werden die Entwicklung der (gesamt-)europäischen Migrationspolitik in der externen Dimension sowie ihre wissenschaftliche Einordnung als Migrationsmanagement dargestellt. Herausgearbeitet werden die Praxen der Outsourcing- und Offshoring-Strategien, wobei bei letzteren zwischen Remote-Control und Remote-Protection unterschieden wird.

Das Ergebnis soll hier vorweggenommen werden: Die europäische Migrationspolitik in der externen Dimension will erstens die Migration nach Europa *steuern*. Zweitens findet diese Steuerung *extraterritorial* – also auf nicht-mitgliedstaatlichem Territorium, mit Unterstützung der Regierungen der betroffenen Drittstaaten, internationaler Organisationen und privater Akteur:innen statt. Drittens wird diese Steuerung durch die *Kontrolle* der Migration umgesetzt und führt in der Gesamtschau zur Migrationsverhinderung.[1] Migrant:innen werden so noch außerhalb der europäischen Grenzen[2] zu Betroffenen des europäischen Migrationsma-

---

1 Auch *Jakob/Schlindwein:* Diktatoren als Türsteher Europas, bezeichnen die europäische Migrationspolitik als Migrationsverhinderungspolitik.

2 Wenn in dieser Arbeit im Rahmen des Offshoring von Grenze und Grenzverschiebungen gesprochen wird, dann geschieht dies bezüglich ihrer Funktion als Differenzierungslinie für die Bewegung von Personen. Die Grenze ist der Ort, an der eine Kontrolle entscheidet, ob Menschen passieren dürfen oder nicht; *Guild:* The Border Abroad, S. 87. Dies bedeutet, dass Grenze in dieser Arbeit nicht (mehr) das physische Territorium der europäischen Mitgliedstaaten – die Grenzen der EU beziehen sich in dieser Arbeit auf die Grenzen des Schengen-Besitzstandes (VO (EG) 562/2006) – beschreibt, sondern den Ort der Migrationskontrolle (dazu auch *Torpey*, der einen Zusammenhang zwischen der Durchsetzung staatlicher Ordnungen und einer hoheitlichen Entscheidungsgewalt über Grenzübertritte sieht, *Torpey:* The in-

nagements. Durch die zwei Strategien des Migrationsmanagements – Offshoring und Outsourcing – gelingt es der EU und internationalen Organisationen, die Migration nach Europa so zu steuern, dass sie umfassend verhindert werden kann, ohne dabei (bisher) rechtlich handhabbare Formen zur Kontrolle[3] dieser Maßnahmen anzuwenden.

A. Entwicklung der europäischen Migrationspolitik in der externen Dimension

Die rechtliche und institutionelle Entwicklung der europäischen Migrationspolitik begann 1993 mit dem Vertrag von Maastricht.[4] Dieser führte als dritte Säule der neu geschaffenen EU die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI) ein. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Mai 1999 wurde die ZJI aus der intergouvernementalen dritten Säule in die supranationale erste Säule der Europäischen Gemeinschaft (Titel IV EGV: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) überführt und die Schaffung und Umsetzung eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (RFSR) (Art. 2 UAbs. 1 EUV aF; Art. 3 Abs. 2 EUV) vorangetrieben. Damit verfügte die Europäische Gemeinschaft ab diesem Zeitpunkt über die Kompetenz zur eigenständigen Migrationspolitik, welche so erstmals gesamteuropäische Bedeutung erfuhr. Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 ist das Kapitel V (Art. 77-80) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Grundlage für Entscheidungen für die in dieser Arbeit relevanten Bereiche der Innen- und Justizpolitik: Visa, Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. Seit dem Vertrag von Lissabon hat die Union gemäß Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV zudem die Kompetenz, Maßnahmen zu erlassen, die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von möglicherweise asylberechtigten beziehungsweise subsidiär schutzberechtigten Personen umfassen.

---

vention of the passport, S. 4). *Guild*: The Border Abroad, S. 87, schreibt: »*In both law and practice this border, the border which takes the form of control, for the movement of persons to and within Europe is no longer consistent with the edges of the physical territory of the Member States.*« Diese Transformation und Expansion nationaler Grenzen seit dem späten 19. Jahrhundert in Verbindung mit der ansteigenden internationalen Mobilität von Menschen (zum Zusammenhang siehe *Geiger*: The Transformation of Migration Politics) und der Entstehung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik ist Voraussetzung eines effektiven Migrationsmanagements (*Geiger*: Policy Outsourcing and Remote Management).

3 *Moreno-Lax* spricht hier von »contactless control«, *Moreno-Lax*: The Architecture of Functional Jurisdiction.

4 Zur Entwicklung europäischer Migrationspolitik *Weiß/Satzger*: EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 67 Rn. 1-24; *Röben*, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mail 2021, AEUV Art. 67 Rn. 1-5.

Entscheidender institutioneller Akteur im Rahmen der europäischen Migrationspolitik und für die Entwicklung des RFSR war bis 2015 der Europäische Rat.[5] Dieser legte seit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 68 AEUV die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung des RFSR fest. Die große Bedeutung der Leitlinien für die europäische Migrationspolitik nahm in den Schlussfolgerungen von Tampere 1999 ihren Anfang (Phase 1).[6] Die Beschlüsse von Tampere wie auch der Vertrag von Amsterdam[7] gelten bis heute daher als die politischen Grundlagen der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik: Im Oktober 1999 trat der Europäische Rat in Tampere zusammen und forderte für die Jahre 1999 bis 2004 insbesondere die politische Ausgestaltung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in asyl- und flüchtlingspolitischen Fragen[8] und die Schaffung einer »externen Dimension« desselben. Ab 2004 übernahm das Haager Programm (Phase 2)[9] die Fortentwicklung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik – auch hier ging es um die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis zum Jahr 2010. Inhaltliche Schwerpunkte des Programms waren die Steuerung legaler Zugangswege, Stärkung der Außengrenzen und gleichzeitige Lastenverteilung bei Kontrolle der Grenzen und Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Für den Bereich Asyl und Einwanderung wurde die EU-Kommission aufgefordert, einen strategischen Plan zur legalen Einwanderung vorzulegen, die Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern fortzuentwickeln und die Rechtmäßigkeit der Durchführung von Asylverfahren außerhalb der EU zu überprüfen.[10] Zudem wurde konkretisiert, was sie unter der »Steuerung der Wanderungsbewegungen« überhaupt versteht: Steuerung bedeute Politiken der Grenzkontrollen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch die Erhebung biometrischer Daten und ihre Einbeziehung in die Informationssysteme sowie eine gemeinsame Visumpolitik.[11]

Phase 3 der Entwicklung der europäischen Migrationspolitik startete 2010 mit dem Stockholmer Programm. Das Stockholmer Programm[12] nahm vor allem die

---

5 *Weiß/Satzger*: EUV/AEUV, AEUV Art. 68 Rn. 3.

6 Ebenda.

7 *Angenendt/Parkes:* EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm.

8 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 10ff.

9 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Punkt 1.6.2.

10 Ebenda; ausführlich zu den einzelnen Maßnahmen *Jahn/Maurer/Oetzmann et al.*, Asyl- und Migrationspolitik der EU.

11 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Ziff. 1.7.

12 Europäischer Rat (2010/C 115/01), Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger.

Forderungen einer effizienteren Migrationssteuerung durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten in den Herkunfts- und Transitländern auf und legte von 2010 bis 2015 die Prioritäten und strategischen Leitlinien des europäischen Migrationsmanagements im gesetzgeberischen und operativen Bereich im Einklang mit Art. 68 AEUV fest. Neben dem Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für Bürger:innen bekräftigte das Stockholmer Programm die »externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht«:[13] »Der Europäische Rat bekräftigt die Bedeutung der externen Dimension der Politik der Union auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts […]. Die externe Dimension ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele des Programms […].«[14]

Im Mai 2015 stellte die Kommission die Europäische Agenda für Migration[15] vor, die, weil es an einem Post-Stockholm-Programm des Europäischen Rates mangelte, ab 2015 als Grundlage der Migrationspolitik der EU bezeichnet werden kann. Die (neue) europäische Migrationspolitik gehörte zu den zehn Politischen Leitlinien der Kommission für 2015 bis 2019.[16] Zentrale politische Komponente war aber auch hier die »bessere Steuerung der Migration«.[17] Dafür nannte die Europäische Migrationsagenda vier Handlungsschwerpunkte der europäischen Migrationspolitik: (1) die Reduzierung der Anreize für die irreguläre Migration, (2) die Weiterentwicklung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, (3) eine neue Politik für legale Migration und schließlich (4) das Grenzmanagement. Mit der Europäischen Migrationsagenda übernahm die Kommission nach fast 15 Jahren, in denen der Europäische Rat die Migrationspolitik der EU bestimmt hatte, die Politikgestaltung im Kontext von Migration.[18] Der Europäische Rat einigte sich im Oktober 2015 nur auf die »dringendsten Fragen« zur »Bewältigung der Migrations- und Flüchtlingskrise«,[19] eine Strategie zur längerfristigen Ausrichtung europäischer Migrations-

---

13 Europäischer Rat (2010/C 115/01), Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, S. 33.

14 Ebenda.

15 KOM(2015) 240 endg.

16 Die Kommissionsprioritäten lauten: Beschäftigung, Wachstum und Investition; Digitaler Binnenmarkt; Energieunion und Klimaschutz; Binnenmarkt; eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion; eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik – der Schlüssel zur Bewältigung der Globalisierung; Justiz und Grundrechte; Migration; Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne; Demokratischer Wandel; Politische Leitlinien der Kommission 2014-2019, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_de (letzter Zugriff am 14.12.2018).

17 KOM(2015) 240 endg., S. 8ff.; in der englischsprachigen Version heißt es: »to *manage* migration better«, S. 6; und in der französischsprachigen Version: »une *meilleure* gestion des migrations«, S. 8 (Hervorgebungen N.A.).

18 Siehe dazu *Kasparek*: Migration Politics and Policies in the European Union.

19 EUCO 26/15 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (15.10.2015), S. 1.

politik gab es nicht. Prioritär für das europäische Migrationsmanagement bleibt die »Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Eindämmung der Ströme«, die »Verstärkung des Schutzes der Außengrenzen der EU« und – als Reaktion auf den Zustrom von Flüchtlingen nach Europa – die Sicherstellung der Rückführung und Rückübernahme.[20]

Auch 2020 ist die Kommission die Akteurin, die mit dem New Pact on Migration and Asylum[21] die Reformierung der Europäischen Migrationspolitik versucht.[22] Auch wenn die Umsetzung dieser Policy-Vorschläge noch ansteht, kann bei Analyse des New Pact nicht von einer Neuausrichtung der europäischen externen Migrationspolitik gesprochen werden. Der New Pact beinhaltet so zum Beispiel einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement,[23] der ein »neues Konzept des Migrationsmanagements«[24] einführen will. Ein Gesamtkonzept für das »Migrationsmanagementsystem«[25] der EU sei erforderlich, welches die Dublin-Verordnung ablösen und die Reform des GEAS wieder anstoßen soll: »Das neue Paket steht […] für eine integrierte Politikgestaltung, bei der die Strategien in den Bereichen Asyl, Migration, Rückkehr und Rückführung, Schutz der Außengrenzen, Bekämpfung der Migrantenschleusung und Beziehungen zu Drittstaaten zu einem übergreifenden Ansatz zusammengeführt werden.«[26]

Migrationsmanagement wird damit zu einem Konzept, das nicht mehr nur neben den genannten Bereichen Asyl, Rückkehr, Schutz der Außengrenzen und Partnerschaft mit Drittstaaten als undefiniertes Konzept der Migrationssteuerung steht, sondern dieses als umfassende Strategie der externen (und internen) Dimensionen europäischer Migrationspolitik weiterentwickelt.

---

20 Siehe dazu Rat der Europäischen Union: 9111/16 – Schlussfolgerungen des Rats (23.3.2016): Externe Aspekte der Migration und Rat der Europäischen Union: EUCO 1/16 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (19.2.2016), Rn. 8ff.; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17/18.3.2016, Rn. 1-10; EU-Türkei Erklärung vom 18.3.2016; Europäischer Rat – Erklärung von Malta, 3.2.2017; EUCO 8/17 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22/23.6.2017, Rn. 20ff.; EUCO 14/17 – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19/20.10.2017, Rn. 1-6 (2016 und 2017 werden mit dem EU-Türkei-Deal zunächst die östliche Mittelmeerfluchtroute, mit der Erklärung von Malta und der darin vereinbarten Zusammenarbeit (Italiens) mit Libyen, die zentrale Mittelmeerroute geschlossen bzw. der Strom von Geflüchteten eingedämmt).

21 KOM(2020) 609.

22 Dazu, dass die Kommission gänzlich über das Ziel hinausschießt und sich mit diesem Vorschlag final von rechtsstaatlichen
(Asyl-)Verfahren an der Grenze verabschiedet und dabei gleichzeitig auf die offensichtlich nicht funktionierende Hotspot-Struktur aufbaut, siehe auch *Markard:* Paper doesn't blush.

23 Vorschlag zur Verordnung über Asyl und Migrationsmanagement, KOM(2020) 610.

24 KOM(2020) 610, S. 3.

25 Ebenda, S. 4.

26 KOM(2020) 610, S. 1.

B. Migrationsmanagement als politisches Konzept der »externen Dimension«

Das Migrationsmanagement präsentiert die Migration als ein unumgängliches, unausbleibliches Phänomen. Als eine Realität, die nicht verhindert werden solle, sondern bei der es darum gehe, »das Beste daraus zu machen« – der ehemalige Slogan der International Organisation for Migration (IOM) – »Making the best out of Migration« – macht dies deutlich. Grundlegende Logik ist, dass nicht die Migration selbst, sondern das *Miss*management von Migration problematisch sei[27] und daher Ziel von Policy-Aktivitäten sein sollte.

Der weiteren Bearbeitung liegt dieses skizzierte Verständnis der »externen Dimension« der europäischen Migrationspolitik zugrunde. Wenn also im Folgenden von den Begriffen »Migrationskontrolle«, »Migrationsverhinderung«, »Migrationssteuerung« oder auch »Migrationsmanagement« gesprochen wird, dann immer im Sinne der obigen Ausführungen.

I. Entwicklung des Begriffs Migrationsmanagement

Die Kommission übernahm das politische Konzept des Migrationsmanagements im Rahmen der externen Dimension ihrer Migrationspolitik: »Die Migrationsströme zu kontrollieren, bedeutet daher nicht notwendigerweise, den Migrationsbewegungen ein Ende zu setzen, sondern lediglich, sie in den Griff zu bekommen (»migration management«[28]).«[29] Das Migrationsmanagement ist ein relativ neues Konzept und eine neue Form der politischen Praxis.[30] Kritische wissenschaftliche Forschung gibt es zu den Strategien und Einflüssen des Migrationsmanagements

27 *Jong/Dannecker*: Managing Migration with Stories?, S. 75.

28 In der englischen Version heisst es: »Management of migration flows«, in der französischsprachigen Version: »Gestion des flux migratoire« – Arbeitsbegriff dieses Projekts ist »Management« der Migration, wobei davon ausgegangen wird, dass insbesondere die Begriffe »Management« und »Steuerung« durch die Kommission synonym verwendet werden. Dabei wird bedacht, dass Begriffe diskursiv entstehen und ihre Bedeutung daher schon immer auch mitproduzieren. Zum Begriff »Managing Migration« als neoliberales Hegemonieprojekt im Kontext des Blue-Card-Regimes siehe *Buckel:* »Managing Migration«. Für den Begriff der Migrationssteuerung als rechtlichen Rahmen für die Steuerung von Arbeits-, Familien- und Fluchtmigration siehe *Bast:* Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung.

29 KOM(94) 23 endg., S. 21.

30 *Geiger:* Ideal partnerschift or marriage of convenience?, S. 1651.

auf die Umsetzung von staatlichen Migrationspolitiken[31] und die Forschungen zur Rolle der IOM im Migrationsmanagement.[32]

Ghosh hat »Managing of Migration« als holistisches Regime für die Steuerung der internationalen Mobilität von Menschen entwickelt. Im Rahmen der Idee der »regulated openess«[33] formulierte er im Jahre 2000 die Prinzipien eines internationalen Migrationsregimes, das die internationale Migration von Menschen erfassen und steuern könne.[34] Vorangegangen war das 1997 von der Commission on Global Governance, dem United Nations Population Fund (UNFPA) und das von weiteren europäischen Regierungen finanzierte NIROMP-Projekt (New International Regime for Orderly Movements of People). Das Migrationsregime sollte als ganzheitliches Regime jede Art der Migration, also auch die bereits vom Flüchtlingsregime geschützten Menschen, umfassen.[35] Migration sollte geordnet, vorhersehbar und kontrollierbar sein.[36] Umgesetzt wurde das NIROMP-Projekt durch die IOM.[37]

In seinem Buch »Managing Migration« stellte *Ghosh* 2000 ein Drei-Säulen-Modell[38] des Migrationsmanagements vor. Dabei sollten erstens gemeinsame Ziele der Staaten entwickelt werden, zweitens nationale Politiken und Interessen aller mit Migration befassten Staaten in einem neuen internationalen Framework harmonisiert und zusammengefasst werden. Drittens umfasste das Modell Vorgaben für dessen institutionelle Ausgestaltung:[39] Hier ergab sich aufgrund der (immer relevanteren) Rolle von internationalen Organisationen und privaten Akteur:innen die Notwendigkeit der Harmonisierung aller an der Politikentwicklung Beteiligten.[40] Grundlegend war das Prinzip der »regulated openness«: »a principle which shuns the doctrine of *exclusion*, but does not advocate free and unfettered

---

31 Dazu grundlegend *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, und *Georgi:* Migrationsmanagement in Europa.

32 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management; *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?; *Geiger/Pécoud:* International Organisations and the Politics of Migration; *Bradley:* The International Organization for Migration (IOM); *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?; *Geiger/Pécoud:* The International Organization for Migration; explizit zur Rolle von internationalen Organisationen *Geiger/Pécoud:* International Organisations and the Politics of Migration.

33 *Ghosh:* Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, S. 20ff.; *Ghosh:* New International Regime for Orderly Movements of People, S. 221.

34 *Ghosh:* Introduction; *Ghosh:* Towards a New International Regime for Orderly Movements of People.

35 *Ghosh:* New International Regime for Orderly Movements of People, S. 223f.

36 Ebenda, S. 221f.

37 *Ghosh:* Introduction, S. 4.

38 *Ghosh:* New International Regime for Orderly Movements of People, S. 227.

39 Ebenda.

40 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 3.

movements across sovereign states«.[41] Management von Migration bedeutete danach, dass Migration in die Kategorien »regulär« (regular) und »irregulär« (irregular) eingeteilt werden musste, mit der Folge, dass die irregularisierte Migration verhindert, während andere Migrationsbewegungen erlaubt und gefördert werden sollen.[42] Die vorliegende Arbeit greift diese Unterscheidung auch im Kontext von »legaler« und »illegaler« Migration auf und nutzt hier im Folgenden die Bezeichnung der »Illegalisierung«, um die der Unterscheidung zugrunde liegende Strategie sichtbar zu machen.

Ghosh führte weiter aus, ein solches Regime müsste umfassend, kohärent und auf internationaler Ebene harmonisiert sein: »Such a regime would ensure greater orderliness and predictability in movements of people – serving and balancing the interests of the sending and receiving countries and the migrants alike.«[43] Durch das Management von Migration kann diese nach *Ghosh* planmäßig und vorhersehbar gesteuert werden.

Nach *Geiger* wurde der Begriff Migrationsmanagement von *Ghosh* und anderen Expert:innen »[...] (re-)invented and strategically employed [...] as it did not challenge national sovereignty and ›government‹ over foreign cross-border movements and state borders, while at the same time evading precise definition, allowing for a flexible interpretation in order to bring (and keep) everyone at the table (Ghosh 2012)«.[44]

II. Kritik an »Managing Migration«

Ghoshs Idee eines solchen Regimes diente auch als theoretisches Konzept für die Strategie des »Better Migration Management« der IOM.[45] Daher überrascht nicht, dass der Generaldirektor der IOM 2006 erklärte: »Well managed migration can enhance development and progress in ways that profit both origin and destination lands as well as individual migrants and their families.«[46] Dieses –

41 *Ghosh:* Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, S. 25 (Hervorhebung im Original).

42 *Geiger*: The Transformation of Migration Politics, S. 27.

43 *Ghosh:* Introduction, S. 1.

44 *Geiger:* Policy Outsourcing and Remote Management, S. 265.

45 *Ghosh:* Introduction, S. 3f.; *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 2. Der »Global Compact on Migration« der UN kann als die Umsetzung dieser Idee eines »Global Governance of Migration« gesehen werden, siehe: *Bast:* Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime; in Kapitel 2, B.IV.2. zeigt sich, dass die IOM als Hauptakteurin im europäischen Migrationsmanagement genau diese Vorstellung der Steuerbarkeit von Migration vertritt.

46 Brunson McKinley, Rede vom 13.3.2006, online abrufbar unter https://www.iom.int/speeches-and-talks/migration-and-dignity-europe-and-africa-together-mediterranean-migration-policy (letzter Zugriff am 23.03.2020).

auch von *Ghosh* – im Migrationsmanagement oft herangezogene Triple-Win-Argument – dass also Migration sowohl für die Migrierenden als auch für die Herkunfts- und Ankunftsstaaten ökonomisch profitabel sei – technokratisiert und depolitisiert[47] die hinter dem Konzept stehende Migrationsverhinderungspolitik und vernebelt die zugrunde liegende neoliberale Agenda,[48] mit der Folge, dass nicht zu erkennen ist, dass und ob Menschen- und Flüchtlingsrechte betroffen und möglicherweise verletzt werden.[49] Die Konzentration auf eine (neo-liberale) »Management«-Strategie könne, so *Geiger/Pécoud,* eine Reaktion auf Überpolitisierung und Skandalisierung von Migration sein, denn »[…] over-politicisation makes the work of IOs difficult and the argument according to which political sensitivity would inhibit the development of economically ›sound‹ policies is a common one«.[50]

Das Triple-Win-Argument bezüglich des Migrationsmanagements ist inzwischen – vor allem durch Arbeiten über die IOM und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) – widerlegt.[51] Migrationsmanagement ist danach nicht »for the benefit of all« – wie der Slogan der IOM es suggeriert – sondern nur »for the benefit of some«.[52] Theoretisch interessante Arbeiten zum Migrationsmanagement setzen es in Bezug zu *Michel Foucaults* Gouvernementalität,[53] zur intersektionalen Kapitalismuskritik[54] und sehen Migrationsmanagement als »imperiales Staatsprojekt«.[55]

Georgi arbeitet konkret drei Kritikstränge zum Migrationsmanagement heraus: Vom Migrationsmanagement profitiert erstens nur der hegemoniale Norden,[56] der aus den finanzstarken Mitgliedstaaten der am Migrationsmanagement beteiligten internationalen Organisationen[57] und der Europäischen Union besteht. Migrationsmanagement ist dabei der »Versuch der migrationspolitischen Absicherung des globalen neoliberalen Akkumulationsregimes«.[58] Es privilegiert die ökonomische

47 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 11; *Georgi:* For the Benefit of Some, S. 64; *Kalm:* Liberalizing Movements?, S. 22.

48 *Georgi:* Kritik des Migrationsmanagements; *Overbeek*: Globalisation and Governance; *Kalm:* Liberalizing Movements? *Georgi:* For the Benefit of Some.

49 *Basok/Piper:* Management versus Rights.

50 *Geiger/Pécoud:* International Organisations and the Politics of Migration, S. 877.

51 Dazu ausführlich für die IOM *Georgi:* For the Benefit of Some; *Barber/Bryan:* International Organization for Migration in the field.

52 *Georgi:* For the Benefit of Some.

53 *Georgi:* Kritik des Migrationsmanagements; *Kalm:* Liberalizing Movements?

54 Dazu ausführlich *Buckel:* »Managing Migration«.

55 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 50ff.

56 So zur IOM *Georgi:* For the Benefit of Some, S. 66f.

57 Ebenda, S. 67.

58 *Georgi:* Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.

Nützlichkeit der Migration und liberale Nationalismusvorstellungen gegenüber internationalen Flüchtlingsrechten[59] und blendet damit die »[…] fundamentalen Widersprüche und ungleichen Machtverhältnisse aus, die erst zu den massiven Unterschieden in Lebensbedingungen und individuellen Rechten führen«.[60]

Zweitens profitieren auch die beteiligten Organisationen selbst vom Migrationsmanagement.[61] Jede internationale Organisation, so *Georgi*, muss sich um ihre institutionelle Existenz bemühen, denn neben der Arbeit für die Mitgliedstaaten müssten auch die Bürokratien der internationalen Organisationen um Arbeitsplätze, Karrieren und politischen Einfluss kämpfen.[62] *Georgi* hält dazu fest: »Besides securing jobs for its staff, migration management also advances IOM's ›own‹ political project which can be described as neoliberal global migration governance.«[63]

Drittens, so *Georgi*, findet das Migrationsmanagement zum Nachteil von Geflüchteten, migrantischen Arbeiter:innen und den Subalternen des globalen Südens statt.[64] Es sind nämlich die flüchtenden und migrierenden Menschen, die von externen Grenzkontrollen und von den von internationalen Organisationen durchgeführten kapazitätsbildenden Maßnahmen und Rückkehrprogrammen betroffen sind.

Andere Autor:innen kritisieren das Migrationsmanagement als apolitisch[65] und stellen dessen fehlende demokratische Legitimität heraus.[66] Im Migrationsmanagement würden sich die unterschiedlichen Akteur:innen und die staatlichen Migrationspolitiken gegenseitig legitimieren[67] und so einen »[…] transnational space of institutionalized authority for non-state actors over the movement of migrants«[68] schaffen.[69]

Nimmt man die genannte Kritik ernst, muss ein anderer, komplexerer Begriff des Migrationsmanagements gefunden werden. Nur dann können die Verletzungspotenziale des Migrationsmanagements und der beteiligten Akteur:innen sichtbar,

59 *Georgi:* Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.
60 Ebenda.
61 So zur IOM: *Georgi:* For the Benefit of Some, S. 67.
62 Ebenda.
63 Ebenda.
64 So zur IOM ebenda.
65 *Georgi:* Migrationsmanagement in Europa.
66 *Kalm:* Liberalizing Movements?
67 *Koch:* The Politics and Discourse of Migrant Return.
68 *Valarezo:* Offloading Migration Management, S. 662.
69 Dies gepaart mit der Bereitschaft, bei Durchsetzung der Praktiken und Strategien des Migrationsmanagements auch Gewalt auszuüben, führe dazu, dass das Migrationsmanagement als Herrschaftsprojekt bezeichnet werden könne, *Georgi:* Kritik des Migrationsmanagements, S. 161.

als komplexe völkerrechtliche Konstellationen anerkannt und adäquate Lösungen gefunden werden.

Ich verstehe das europäische Migrationsmanagement als politisches Konzept, welches zahlreiche migrationspolitische Initiativen und Akteur:innen umfasst und auf die Aufrechterhaltung globaler Machtverhältnisse durch Steuerung und Verhinderung von Migrationsbewegungen nach Europa zielt. Die Praxen des Migrationsmanagements, die es im Folgenden weiter auszubuchstabieren gilt, sind repressive, der Migrationskontrolle dienende Instrumente der Abschottung des europäischen Territoriums. Das europäische Migrationsmanagement zielt konkret auf die Verhinderung der Asylantragstellung in Europa und beinhaltet neben bekannten Migrationskontroll-Praxen neuartige Formen der Migrationssteuerung, um die es im folgenden Kapitel gehen wird.

III. Grundpfeiler des Migrationsmanagements

Geiger/Pécoud entwickelten 2010 drei Grundpfeiler des Migrationsmanagements, welche zur inhaltlichen Bestimmung des Begriffs in dieser Arbeit herangezogen und im zweiten Kapitel ausführlich konkretisiert werden.[70] Nach *Geiger/Pécoud* besteht das Migrationsmanagement aus spezifischen Akteur:innen (1), die ein bestimmtes Narrativ für den transnationalen migrationspolitischen Diskurs festlegen (2), der zu konkret bestimmbaren Praktiken führt (3). Akteur:innen, Diskurse und Praktiken sind in Teilen in einem komplexen Geflecht miteinander verwoben: »[…] actors develop discourses to justify their existence and legitimize their practices; yet their actual activities and policy interventions often diverge substantially from the rhetoric underpinning them.«[71]

1. Akteur:innen

Das Migrationsmanagement ist eine Strategie von Akteur:innen, die ihre Beteiligung und steigenden Interventionen im Feld der Migration zu rechtfertigen versuchen.[72] Seitdem das Migrationsmanagement ab Mitte der 1990er Jahre auf der Agenda der internationalen Community steht,[73] sind nicht nur nationalstaatliche Akteur:innen, sondern auch internationale Organisationen, nicht-staatliche internationale Organisationen, regionale Organisationen und private Akteur:innen im Bereich des Migrationsmanagements aktiv.[74] Insbesondere die internationalen

---

70 *Basok/Piper/Simmons:* Disciplining female migration in Argentina, S. 1ff.

71 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 2.

72 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 1ff.

73 *Pécoud:* Depoliticising Migration, S. 14.

74 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 8. Dazu, welche Aufgaben internationale Organisationen in der transnationalen Migrationspolitik übernehmen, siehe *Geiger/Pécoud:* International Organisations and the Politics of Migration.

Organisationen, vorweg die IOM, das ICMPD und auch der UNHCR, konnten ihre Rolle und ihre Aktivitäten in der transnationalen Migrationspolitik ausbauen.

Die IOM benutzte lange den Slogan »Managing Migration for the Benefit of All«, das ICMPD schreibt über seine eigene Arbeit: »Its three-pillar approach to migration management – structurally linking research, migration dialogues and capacity building – contributes to better migration policy development worldwide«,[75] der UNHCR fokussiert seine Arbeit im Rahmen von Asyl und Migration darauf, dass die Debatte und die Verfahren der »migration-management policies«[76] die besonderen Schutzbedürfnisse von Asylsuchenden, Geflüchteten und Staatenlosen und den entsprechenden rechtlichen Rahmen hierfür beinhalten. Auch die EU ist eine der zentralen internationalen Organisationen im Migrationsmanagement.

Unter den nicht-staatlichen und staatlichen Akteur:innen besteht kein einheitliches Verständnis von Migrationsmanagement – im Gegenteil: die Beteiligten füllen in ihren eigenen Diskursen den Begriff des Migrationsmanagements überhaupt erst mit Inhalt. Die Fragmentierung der Akteur:innen ermöglicht es, selektiv Themen auszuwählen und jeweils zu entscheiden, welche davon in welchen institutionellen Kontexten adressiert werden.[77] Die Fragmentierung ermöglicht also, den Diskurs selbst zu gestalten: »[…] global migration governance […], suffers from significant fragmentation, both vertically – with actors at the international, regional, and local levels – and horizontally – with the phenomenon addressed in part or, more rarely, as a whole under the auspices of a range of other ›policy categories‹ and associated institutions«.[78]

Geiger/Pécoud führen dazu zwei Beispiele an: Für westliche Staaten (und auch für die EU) ist es möglich, den Zusammenhang zwischen Migration, Entwicklung und Menschenrechten auf UN-Ebene mit dem UNHCR zu diskutieren und gleichzeitig die IOM damit zu beauftragen, Grenzkontroll-Politiken der Herkunfts- und Transitstaaten zu unterstützen.[79] Dies geschieht gleichzeitig auf den regionalen, nationalen und transnationalen Ebenen.[80] Auf der einen Seite kann die EU im Rahmen ihres Migrationsmanagements für den Abschluss von Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitstaaten werben (zum Beispiel im Rahmen des Europäischen Rates), gleichzeitig kann sie bilateral auf nationaler, europäischer und transnationaler Ebene harte, auf Kontrolle und Sicherheit abstellende Vereinbarungen

75 https://www.icmpd.org/about-us/ (letzter Zugriff am 11.03.2020).

76 https://www.unhcr.org/asylum-and-migration.html (letzter Zugriff am 12.03.2020).

77 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 4.

78 *McAdam:* Environmental Migration, S. 153.

79 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 4.

80 Ebenda.

treffen.[81] Damit können von allen Akteur:innen (auch) migrationsverhindernde Politiken umgesetzt werden.

2. Narrativbestimmung und Wissensproduktion

Nach *Geiger/Pécoud* baut das Migrationsmanagement auf einem bestimmten Narrativ darüber auf, was Migration ist, wie sie adressiert und »gemanagt« werden soll.[82] Dieses Narrativ wird von internationalen Organisationen produziert, die ihre eigenen Vorstellungen von Migration einbringen und das Wissen produzieren, welches für den Ausbau des Migrationsmanagements profitabel erscheint.[83] Sie konstruieren die Realität, zu deren Problemen sie dann Lösungen anbieten können: »The IOM also plays a significant role in constructing the ›reality of migration‹ by identifying and framing problems, which they subsequently can offer to solve in a continuous competition for resources and mandates.«[84]

Pécoud nennt den Diskurs darüber, was Migration überhaupt ist, ein »international migration narrative«; seine hauptsächliche Funktion ist dabei die Bereitstellung von Wissen und Ideen, um so eine internationale Diskussion und Kooperation in diesem Feld zu ermöglichen.[85] Auch *Korneev* stellt fest, dass internationale Organisationen »[...] active producers of knowledge on migration and migration policies in the current global context, whereas this global migration context is primarily characterised by enduring uncertainty about future migration dynamics«[86] sind.

Zudem sind Unsicherheit und Risiko im Bereich der globalen Migration Governance das beständigste Charakteristikum internationaler Organisationen und für sie wichtig: »They act in conditions of uncertainty about international migration

81 Ebenda.

82 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 2; ausführlich zu den Narrativen der globalen Migration siehe *Pécoud:* Depoliticising Migration, S. 2ff., 26ff.; Migrationsmanagement als Diskursform der politischen Rationalität siehe *Kalm:* Liberalizing Movements?; zum Power/Knowledge-Diskurs siehe *Foucault:* Power/Knowledge, S. 93, der schreibt: »There can be no possible exercise of power without a certain economy of discourses of truth which operates through and on the basis of this association. We are subjected to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of truth.«

83 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 8; *Jong/Dannecker:* Managing Migration with Stories?

84 *Jong/Dannecker:* Managing Migration with Stories?, S. 76.

85 *Pécoud:* Depoliticising Migration, S. 14; zur Entwicklung des Diskurses über internationale Migration siehe ebenda, S. 13ff.; zur Konzeptualisierung siehe ebenda, S. 47ff.; zur Konkretisierung siehe ebenda, S. 62ff.

86 *Korneev:* Self-legitimation through knowledge production partnerships, S. 1678.

policies at national and global levels and the lack of a single coherent framework in the shape of a global migration regime.«[87]

Besonders relevant ist dies für die Arbeit der IOM und des ICMPD, denn während es ein internationales Flüchtlingsrechtsregime basierend auf der Genfer Flüchtlingskonvention gibt, besteht keines für die internationale Migration. Die IOM – formal ohne Einfluss auf politische Diskurse, aber: »[...] in practice, it does play an important role: its bureaucratic skills, along with its experience of the field and expertise, make it a key partner for all parties, to the extent that it can propose new projects and elaborate the narratives to justify them.«[88] Dieser Kontext der Unsicherheit verschafft den internationalen Organisationen die Möglichkeit, Expert:innenwissen zu produzieren und zu verbreiten. *Korneev* spricht hier neben »analytical-predictive knowledge« auch über »normative knowledge«: »It compasses knowledge claims about the best ways in which particular policies – such as migration control, integration and rights, labour markets, regional cooperation – should be changed and is usually, although not always, linked to the specific expertise if IO.«[89]

Nach *Bennett/Finnmore* können internationale Organisationen damit mehr als staatliche Kooperation ermöglichen, denn »[...] IOs exercise power as they constitute and construct the social world.«[90] *Von Bogdandy/Goldmann* gehen sogar davon aus, dass internationale Organisationen mit dieser Expertise den Prozess der Politikbewertung organisieren und damit eigene kontroll- und legitimationsbedürftige internationale öffentliche Hoheitsgewalt ausüben können (ausführlich dazu Kapitel 3).[91]

2. Praktiken

Des Weiteren bezieht sich das Migrationsmanagement nach *Geiger/Pécoud* auf eine Reihe von Praktiken dieser genannten Akteur:innen im Bereich der Migrationspolitik. Dazu zählen beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, Rückkehrpolitik oder Aktivitäten im Rahmen der Kapazitätenbildung.[92] Migrationsmanagement umfasst dabei die Schulung von Beamt:innen der Herkunfts- und Transitstaaten im Umgang mit irregulärer Migration und mit Grenzkontrollen.[93]

87 Ebenda.

88 *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1627.

89 *Korneev:* Self-legitimation through knowledge production partnerships, S. 1678.

90 *Barnett/Finnemore:* The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, S. 700.

91 So auch *Bast:* Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, S. 98; zur Ausübung internationaler hoheitlicher Gewalt durch Politikberatung siehe *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung.

92 Dazu *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 2f.

93 Ebenda, S. 2.

Internationale Organisationen entwickeln nationale Migrationsstrategien und Informationskampagnen zur Verhinderung irregulärer Migration.[94] Diese nicht abschließend zu benennenden Praktiken im Migrationsmanagement sind wissenschaftlich ausführlich untersucht – und werden im zweiten Kapitel en détail dargelegt: Das diesen Ausführungen zugrunde liegende Verständnis des europäischen Migrationsmanagements wird damit konkretisiert. Anhand der Offshoring- und Outsourcing-Strategie des Migrationsmanagements kann die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik geordnet werden. Es wird herausgearbeitet, wie die EU das europäische Migrationsmanagement nutzt, um unter seinem Deckmantel die Migration nach Europa zu verhindern.

IV. Begriffsgenese: Europäisches Migrationsmanagement

1. Externe Dimension

Politikwissenschaftlich wird die Frage, mit welchen Strategien die europäische Migrationspolitik extraterritorial Einfluss auf die Verhinderung der Migration nach Europa ausübt, unterschiedlich konzeptualisiert.[95] Die externe Dimension europäischer Migrationspolitik wird in der Governance-Forschung unter dem Stichwort »external governance«[96] geführt. Nach *Schimmelpfennig* meint europäische externe Governance »[…] that the EU projects its own regulatory model(s), institution, and rules of governance beyond the borders of formal membership and does so in institutionalized forms of coordinated action that aim at the production of collectively binding agreements.«[97] Nach *Lavenex* ist für die externe Governance der europäischen Migrationspolitik die Verlagerung von staatlicher Autorität außerhalb von institutionalisierter europäischer Integration entscheidend: »[…] the crucial criterion for external governance is the extension of the legal boundary of authority beyond institutional integration […]«.[98,99] Nach *Aurabell et al.* gibt es zusätzlich zur »externen Dimension« noch zwei weitere Begriffe – »Externalisierung« und

---

94 Ebenda.

95 Einen Überblick gibt Yıldız: The European Union's immigration policy; spezifisch bezogen auf die Migrationspolitik finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur Begriffe wie »externalisation of migration policies« und »external dimension of migration policies«, *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

96 *Schimmelfennig*: EU External Governance and Europeanization beyond the EU; *Lavenex/Uçarer*: Migration and the Externalities of European Integration; *Lavenex*: EU external governance in »wider Europe«; *Lavenex*: Shifting up and out.

97 *Lavenex/Schimmelfennig*: EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European politics, S. 795.

98 *Lavenex*: EU external governance in »wider Europe«, S. 683.

99 Ebenda; siehe auch *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy.

»Extraterritorialisierung«[100] –, die allerdings auf dem gleichen Kernkonzept aufbauen, nämlich: »[…] the link between policy and territory and sovereignty, in the sense that policy-making decisions, and the implementation and outcomes of this policy, differ territorially«.[101]

Dem Verständnis der externen Dimension, der Externalisierung oder der Extraterritorialisierung – und damit auch dem Migrationsmanagement – liegt also zugrunde, dass europäische Politiken nicht dort implementiert werden, wo über ihre Umsetzung entschieden wird. In Bezug auf die externe Dimension europäischer Migrationspolitik werden *Zapata-Barrero/Aragall* konkret: »[Externalisation] is designing governance and policy extension beyond borders, between at least two countries sharing a specific asymmetrical relationship, not only in terms of power and socio-economic disparaties, but also in their capacities to politically-respond to the same phenomenon: the movement of people between one country and the other.«[102] Nach *Rijpma/Cremona* umfassen die externen Dimensionen von Migrationspolitiken die Verhinderung der Ausreise aus dem Herkunftsland, die Verhinderung der Migration Richtung Europa sowie das Konzept der sicheren Drittstaaten: »[…] the means by which the EU attempts to push back the EU's external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows. Extraterritorialisation includes the way in which the EU and its Member States attempt not only to prevent non-Community nationals from leaving their countries of origin, but also to ensure that if they manage to do so, they remain as close to their country of origin as possible, or in any case outside EU-Territory. It furthermore covers measures that ensure that if individuals do manage to enter the EU, they will be repatriated or removed to ›safe third countries‹.«[103] Die Verbindung zwischen der externen Dimension und der Fokussierung auf die Steuerung von Migrationsströmen aus der Distanz zur Verhinderung von Migration nach Europa ist hier schon offensichtlich.[104]

Wichtig und interessant ist dabei die Einbeziehung von Drittstaaten. Es wird darauf abgestellt, dass Teile des EU-Aquis, also des Besitzstandes der EU, über das europäische Territorium hinaus wirken und von Drittstaaten in deren eigene Rechtsordnungen und Werte übernommen werden.[105] Diese Interaktion zwischen EU-Politiken und der Rechtsordnung des Drittstaats kann nach *Rijpma/Cremona* im Kontext der Migration in drei Formen auftreten: Erstens als autonome

100 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall:* New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

101 Ebenda.

102 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall:* New Directions of National Immigration Policies, S. 12.

103 *Rijpma/Cremona*: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

104 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall:* New Directions of National Immigration Policies, S. 12, 14.

105 *Rijpma/Cremona:* The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 11f.

EU-Politiken, allerdings mit Auswirkungen auf Drittstaaten – beispielsweise Visa-Politiken und Carrier Sanctions[106] und die Etablierung von Frontex.[107] Zweitens findet Extraterritorialisierung in Form von externen Aktionen der EU durch internationale Vereinbarungen mit Drittstaaten statt, wobei es hier auf das Kooperationsverhältnis mit den Drittstaaten ankommt.[108] Als Beispiele werden die Einrichtung von regionalen Schutzzentren[109] und die Festlegung von sicheren Herkunftsstaaten, die Einsetzung von Verbindungsbeamt:innen für Einwanderungsfragen[110] (ILO) und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen genannt.[111] Die dritte Form der Extraterritorialisierung ist die tatsächliche Übertragung des EU-Acquis auf Drittstaaten.[112]

2. Outsourcing und Offshoring

Beim hier interessierenden Migrationsmanagement soll nicht nur diese externe Dimension von Migrationspolitiken erfasst, sondern gleichzeitig auch die Übertragung dieser Politiken auf staatliche und nicht-staatliche Akteur:innen in den Blick genommen werden. Hierfür muss Ersteres auch begrifflich genauer gefasst werden. Daher wird in dieser Arbeit die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik anhand eines Begriffspaares dargestellt, das mit *Gammeltoft-Hansen*[113] und *Buckel*[114] als »Outsourcing« und »Offshoring« bezeichnet werden soll.
Outsourcing und Offshoring

> »[…] lassen sich als konkrete raum-zeitliche Strategien ausweisen, das heißt als Techniken des neoliberalen Sicherheitsdispositivs. Sie entstammen dem ökonomischen Diskurs und beschreiben ursprünglich Strategien transnationaler Unternehmen, eigene Kosten zu senken und rechtliche Beschränkungen auszuweichen: in Form von Auslandsverlagerung (Offshoring) sowie durch die Auslagerung von Unternehmensaufgaben an Drittunternehmen (Outsourcing). Es handelt sich also um strategische Praxen der sozialräumlichen Neuausrichtung mit dem Ziel, bestehende Kräftekonstellationen zu umgehen und Profitmargen zu erweitern. Übertragen auf die Grenzpolitiken bedeutet demnach Off-

---

106 RL 2001/51/EG; dazu siehe ausführlich *Guiraudon*, Before the EU Border.

107 *Rijpma/Cremona:* The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 15.

108 Ebenda.

109 KOM(2005) 388.

110 VO EG/377/2004.

111 *Rijpma/Cremona:* The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 15.

112 Ebenda, S. 15; Yıldız: The European Union's immigration policy, S. 11.

113 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum.

114 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 186.

> shoring die weitgehende Verlagerung der spanischen Grenzkontrolle in die Küstengewässer und Grenzgebiete Nord- und Westafrikas oder auf die Hohe See, während Outsourcing für die Übertragung dieser Politiken – bzw. ihrer Umsetzung – an die afrikanischen Regierungen steht.«[115]

Hierbei muss einschränkend beachtet werden, dass ökonomisch bedingte Auslandsverlagerungen und das Übertragen von Unternehmensaufgaben eine in irgendeiner Weise geartete Koordination und Vertrauen zwischen Outsourcer:in und der externen Entität beinhalten muss.[116] Nicht so in der Migrationspolitik, da hier – siehe nur die Visa-Regelungen – völlig unabhängig, allerdings mit deutlichen Effekten auf Drittstaaten, Politiken formuliert werden können.[117]

Zur präzisieren Erfassung der externen Dimension erscheint es wichtig, Offshoring und Outsourcing weiter zu untergliedern. Dazu eignet sich der Ansatz von *Papadopoulos*, der die Off-shoring-Strategie (er nennt es »externalization of migration policies«[118]) nochmals in drei Kategorien unterteilt.[119] Erstens gehe es in der externen Dimension der Migrationspolitik um »Remote Control«. Die zweite mögliche Unterteilung erfolgt mit der Strategie der »Remote Protection«, hier legt die Migrationspolitik besondere Gewichtung auf die extraterritoriale Dimension des Flüchtlingsschutzes. Und drittens beinhaltet nach *Papadopoulos* die Offshoring-Strategie die Schwerpunktlegung auf Kapazitätenbildung in bestimmten Herkunfts- und Transitstaaten, welche insbesondere Wissenstransfer, Überwachungstechnologie und -ausrüstung umfasst.[120] Um sich völkerrechtlichen, flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten zu entziehen, sourct die europäische Migrationspolitik Maßnahmen nicht nur an Regierungen, sondern auch an internationale Organisationen und private Akteur:innen aus. Die Outsourcing-Strategie wird in dieser Arbeit daher so in den Blick genommen, dass sie die Akteur:innen des Migrationsmanagements neben den Regierungen um die der internationalen Organisation erweitert.

---

115 Ebenda, S. 187 (Hervorhebung im Original).

116 *Rijpma/Cremona:* The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

117 *Rijpma/Cremona:* The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, S. 12.

118 *Papadopoulos:* Migration and Human Security in the Balkans, S. 98.

119 Ebenda.

120 Ebenda, S. 98f.; Yıldız: The European Union's immigration policy, unterteilt die Offshoring-Strategie des Migrationsmanagements mit *Boswell:* The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, in »remote-control approach« und »root cause approach«, letzterer Ansatz hat präventiven Charakter und zielt auf die Beseitigung von Gründen der Migration als solche ab (S. 14).

Im folgenden Kapitel werden diese Praxen des europäischen Migrationsmanagements anhand von Beschlüssen des Europäischen Rats, des Rats der EU und der Kommission sowie einer Auswertung der wissenschaftlichen Literatur konkretisiert und unter dem Begriff des »Neo-Refoulement« neu gefasst.

Kapitel 2: Neo-Refoulement

Die Politik der Steuerung der Migrationsströme auf extraterritorialem Gebiet durch Migrationskontrolle bezeichnet die EU selbst als »externe Dimension« ihrer Migrationspolitik. Erst durch die Identifizierung der Praxen des Migrationsmanagements als Neo-Refoulement können die rechtswissenschaftlich interessanten und von der Politik der EU strategisch genutzten Rechtsschutzlücken benannt werden und die Situation von diffusen Menschenrechtsverletzungen den handelnden europäischen Akteur:innen zugerechnet werden (siehe dazu Kapitel 3). Das vorliegende Kapitel 2 wird zunächst den Begriff Neo-Refoulement klären (A.), um im Anschluss daran Neo-Refoulement als Praxis des europäischen Migrationsmanagements zu identifizieren (B.). Im letzten Teil des Kapitels wird diese Praxis am Beispiel des Transitlagers dann als spezifische Form der Verrechtlichung dargestellt (C.).

A. Begriffsgenese: Neo-Refoulement

Prioritäre migrationspolitische Schwerpunkte in der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik sind seit jeher der Ausbau von Verhältnissen mit Drittstaaten. Inhaltlich geht es dabei um Rückkehr- und Rückübernahmeprogramme und -vereinbarungen, ein besseres Management der europäischen Außengrenzen und einen Kapazitätenaufbau in der Migrationsverwaltung und -infrastruktur. Diese Maßnahmen zielen auf eine effizientere Steuerung der Migrationsströme außerhalb der EU zur Verhinderung der illegalisierten Migration nach Europa. Die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik erscheint damit wenig komplex: Sie basiert auf der inhaltlichen Forderung der unbedingten *Steuerung* der Migrationsströme schon auf *extraterritorialem Gebiet,* welche ständig die Form der Migrations*kontrolle* annimmt. Das Instrument, das die Steuerung der Migration auf extraterritorialem Gebiet durch Kontrolle umfasst, ist das Migrationsmanagement.

Das europäische Migrationsmanagement wird in dieser Arbeit als eine neue Form von Politik und hoheitlicher Gewalt verstanden, welche als Konzept »[…]

the soft power of persuasion, the constitution of subjectivities and the role of expert knowledge at work as technologies of government […]«[1] beinhaltet. Die geschilderten Praxen lassen sich mit *Hyndman/Mountz* als Neo-Refoulement bezeichnen: »[…] geographically based strategy of preventing the possibility of asylum through a new form of forced return different from non-*refoulement* […]«.[2] Diese »new form of forced return« soll im Folgenden in ihrem Spannungsverhältnis zum Non-Refoulment-Prinzip des Völkerrechts ausbuchstabiert werden.

I. Refoulement

Das Non-Refoulement verbietet es, Menschen in Staaten aus- oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer sozialen oder ethnischen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung bedroht wird.[3] Im Non-Refoulement-Gebot kommt das Kernprinzip des Flüchtlingsrechts zum Ausdruck, welches bedeutet, dass niemand dorthin zurückgeschickt werden darf, wo er:sie Verfolgung ausgesetzt ist. Entstehungsgeschichtlich ist dieses Verbot eng mit dem Territorialprinzip des Völkerrechts verbunden[4] und gilt als Kernprinzip des Flüchtlingsrechts.[5] Das Non-Refoulement-Prinzip aus Art. 33 GFK steht im Kontext weiterer völkerrechtlicher,[6] europäischer[7] und nationaler[8] Refoulement-Verbote (dazu siehe ausführlich Kapitel 3, A.I.1.).

Dabei ist ohne Belang, wie der Zugriff des Verfolgerstaates auf den:die Schutzsuchende:n aussieht – daher verbietet Art. 33 GFK auch das »mittelbare« Refoulement (»Kettenabschiebung«).[9] Art. 33 GFK schützt dabei allerdings nur Geflüchtete im Sinne des Art. 1 A Ziff. 2 GFK, die sich außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. Wichtig für den rechtlichen Rahmen des europäischen Migrationsmanagements ist die verfahrensrechtliche Vorgabe des Art. 33

1 *Jong/Dannecker:* Managing Migration with Stories?, S. 75.

2 *Hyndman/Mountz:* Another Brick in the Wall?, S. 250 (Hervorhebung im Original).

3 Das Verbot der Ausweisung von Flüchtlingen ist in Art. 32 GFK normiert.

4 *Diehl*, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 5f.

5 *Diehl*, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 2.

6 So zum Beispiel Art. 3 EMRK.

7 Das Unionsrecht gewährleistet das Non-Refoulement-Prinzip über Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 EMRK; in der Europäischen Grundrechtecharta ist der Refoulement-Schutz unter anderem in Art. 4 GrCH und Art. 19 GrCH normiert und sekundärrechtlich in Art. 21 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie und mehrfach in der Asylverfahrensrichtlinie normiert.

8 Im deutschen Ausländerrecht ist das Non-Refoulement-Verbot in § 60 Abs. 1 und Abs. 8 AufenthG umgesetzt worden. Über Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG hat das in der GFK verankerte Refoulement-Verbot den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.

9 *Diehl*, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 11; EGMR, Nr. 43844/98, T.I/ Vereinigtes Königreich.

Abs. 1 GFK: Die deklaratorische Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Flüchtlingseigenschaft verneint wird, fallen alle Personen – und nicht nur solche, die die Voraussetzungen tatsächlich erfüllen – unter den verfahrensrechtlichen Schutz von Art. 33 Abs. 1 GFK. Damit fallen auch die »illegale Migration«, die »illegale Einreise« oder »mixed migration flows« ausdrücklich unter den Schutzbereich des Art. 33 Abs. 1 GFK.

II. Neo-Refoulement

Ein solches staatliches Refoulement durch Ausweisung oder Zurückweisung wird im Migrationsmanagement der EU um neue Refoulement-Praxen erweitert, die ich als Neo-Refoulement bezeichne. Praxen des Neo-Refoulement können in Offshoring- und Outsourcing-Praxen unterteilt werden. Offshoring-Praxen sind beispielsweise Visa-Regulierungen oder der Erlass von Frontex-Verordnungen als Teile der integrierten europäischen Grenzverwaltung. Outsourcing-Praxen sind beispielsweise die Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen. Innerhalb dieser Kooperation finden Neo-Refoulement-Praxen in Form von Wissensproduktion und Informationskampagnen oder der Verwaltung von Transitlagern und der Umsetzung von Programmen der »freiwilligen« Rückkehr statt.

Neo-Refoulement-Praxen zeichnen sich durch drei Eigenschaft aus: Erstens sind sie immer nicht-hoheitlich. Während das Refoulement an eine staatliche, hoheitliche Maßnahme der Abschiebung oder Zurückweisung anknüpft, sind Neo-Refoulement-Praxen im europäischen Migrationsmanagement internationalen Organisationen und damit nicht-staatlichen Akteur:innen zuzurechnen. Das hat auch zur Folge, dass Neo-Refoulement-Maßnahmen nicht an das Territorialprinzip gebunden sind, weit vor dem europäischen Territorium umgesetzt werden und Wirkung entfalten können. Sie umfassen Offshoring-Praxen des europäischen Migrationsmanagements, wie zum Beispiel die Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen. Ebenso umfasst Neo-Refoulement die Praxis des Outsourcing von Migrationssteuerungsmaßnahmen an Drittstaaten und internationale Organisationen (siehe dazu ausführlich Kapitel 2, B. und C.).

Zweitens sind Neo-Refoulement-Praxen nicht rechtsförmlich im herkömmlichen Sinne. Neo-Refoulement manifestiert sich zum Beispiel in Form von Wissensproduktion oder in Form der Verwaltung von Transitlagern. Sie haben keine Rechtsform, die dem völkerrechtlichen Rechtsformenkanon aus Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut) entsprechen und sind deshalb mit herkömmlicher Völkerrechtsdogmatik nicht zu greifen.

Drittens wirken Neo-Refoulement-Maßnahmen unterhalb des Maßstabs des klassischen öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs. Auf staatlicher Ebene lehnt das moderne Grundrechtsverständnis den klassischen Eingriffsbegriff als zu eng ab

und erweitert alle vier klassischen Kriterien – final, unmittelbar, rechtsförmlich, imperativ – zum modernen Eingriffsbegriff. Danach ist ein Eingriff jedes staatliche Handeln, das dem:der Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht.[10] Auf der Ebene des internationalen Rechts gibt es eine vergleichbare Entwicklung, die unter dem Stichpunkt der Ausweitung des Gewaltbegriffs diskutiert und in dieser Arbeit in Kapitel 3 relevant wird. Inhaltlich knüpfen die Neo-Refoulement Maßnahmen weder an die begrenzten herkömmlich staatlichen Handlungsformen des Refoulement, noch an den dafür notwendigerweise hoheitlichen Charakter der jeweiligen Maßnahme an. Neo-Refoulement Maßnahmen können trotzdem in den Schutzbereich der Refoulement-Verbote eingreifen, indem das Konzept hoheitlicher Gewalt so ausgeweitet wird, dass dieses die Form der internationalen öffentlichen Gewalt annimmt (siehe dazu ausführlich Kapitel 3).

Gemeinsam ist Refoulement- und Neo-Refoulement-Praxen allerdings das Ziel der Vermeidung von Asylantragstellungen auf europäischem Territorium,[11] wobei Neo-Refoulement-Praxen gerade nicht die vom Refoulement-Verbot umfassten rechtsförmigen Praxen (Ausweisung oder Zurückweisung) annehmen, sondern als »new form of forced return«[12] zu charakterisieren sind. Sie lösen die Praxen der Ausweisung oder Zurückweisung an der europäischen Grenze ab und lassen das Non-Refoulement-Gebot zum Schutz der Geflüchteten und Migrant:innen wertlos erscheinen, weil ihre migrationsverhindernde Form weit vor dem europäischen Territorium Wirkung entfaltet. Die Non-Refoulement-Gebote werden durch die Erweiterung der migrationsverhindernden Praxen durch das Neo-Refoulement für den rechtlichen Flüchtlingsschutz nahezu wertlos. Die Non-Refoulement-Gebote schützen nicht vor Praxen des Neo-Refoulement, weil diese nicht-hoheitlich und nicht-formalrechtlich funktionieren und unterhalb der Eingriffsschwelle des herkömmlichen Eingriffsbegriffs wirken. Vielmehr entfalten sie ihre Wirkung durch Kumulation von zahlreichen Eingriffen, wobei die einzelnen Eingriffe sich durch fehlende Intensität auszeichnen und deswegen als einfacher zu rechtfertigen erscheinen. Erst in Kombination führen Neo-Refoulement-Praxen und die Menge der Eingriffe zu einer erdrückenden, unverhältnismäßigen Wirkung und sind damit rechtswidrige Maßnahmen.[13]

---

10 BVerfG, NVwZ 2018, 1224, Rn. 29.

11 *Hyndman/Mountz:* Another Brick in the Wall?, S. 250.

12 Ebenda.

13 Zum Stichwort additiver oder kumulativer Grundrechtseingriffe siehe zum Beispiel *Voßkuhle/Kaiser:* Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, S. 313.

B. Neo-Refoulement als Praxis des Migrationsmanagements

I. Offshoring: Remote-Control-Praxen: Integrierte Europäische Grenzverwaltung

Dem Offshoring-Prinzip des europäischen Migrationsmanagements liegt die Strategie des Remote Control[14] zugrunde. Remote Control ist ein auf Sicherheit basierendes Konzept, das auf die Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Menschen abzielt, indem es auf Kapazitätenbildung im Kontext von extraterritorialen, vorgelagerten Grenzkontrollen abstellt.[15] Der Begriff Remote Control fällt zuerst bei *Zolberg*, der bezüglich der amerikanischen Immigrationsgeschichte schreibt: »[…] the ›myth of open borders‹ severely obfuscates understanding if it is taken as representing historical reality«.[16] *Bigo/Guild* bezeichnen die Remote-Control-Strategie als »[…] mechanism whereby the controls, which used to be carried out by foreign officials at the external frontier of the European Union and by private sector actors in the security field on behalf of carriers and to whom is passed the obligation of checking valid travel documents for the purpose of entering that part of the European Union«.[17]

Guiraudon stellt grundsätzlicher darauf ab, dass es bei der Remote-Control-Strategie hauptsächlich darum geht, migrierende Menschen davon abzuhalten, das europäische Territorium zu erreichen:

> »Remote control however is a strategy that seeks to achieve all goals at once, i.e. to circumvent constraints in cost-effective ways, simultaneously appealing to public anxieties over migration, short-circuiting judicial constraints on migration control, while allowing wanted trade, labour, and tourist flows. In practice, this means ensuring that aspiring migrants or asylum-seekers do not reach the territory of the receiving countries.«[18]

Nach *Boswell* ist Remote Control erstens »[…] the exportation of classical migration control instruments to sending or transit countries outside the EU.«[19] Die klassischen Formen hierfür sind Visa-Politiken, Carrier Sanctions und die Mobilisierung

---

14 Ähnlich auch *Bigo/Guild:* Policing at a distance: Schengen visa policies, S. 234, welche den Begriff »policing at distance« vorziehen, da die Logik der Verlagerung der Grenze immer noch konstruiert werde.

15 Yıldız: The European Union's immigration policy, S. 12; so auch *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall:* New Directions of National Immigration Policies, S. 13.

16 *Zolberg:* The Archaeology of »Remote Control«, S. 196.

17 *Bigo/Guild:* Policing at a distance: Schengen visa policies, S. 234.

18 *Guiraudon:* Before the EU Border, S. 194f.

19 *Boswell:* The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 622.

von Drittstaaten zur Kontrolle der Migrationsströme.[20] Das zweite Element sind Maßnahmen zur Rückkehr von Asylsuchenden und illegalisierten Migrant:innen in Drittstaaten.[21] *Zaiotti* konzeptualisiert Remote Control als einen multidimensionalen Ansatz zur theoretischen Analyse der Externalisierung des Migrationsmanagements.[22] Mit diesem Modell sei es möglich, die Remote-Control-Strategie auch theoretisch zu erfassen und zwar in den Dimensionen räumlich, kooperativ, funktional und operational.[23] Räumlich meint hier die geografische Entfernung zwischen dem Ort des zu schützenden »Objekts« (nach *Zaiotti* zumeist staatliches Territorium) und dem Ort der Implementierung der Migrationspolitik.[24] Andere sehen dieses Verhältnis nicht im Bezugspunkt zum zu schützenden staatlichen Territorium, sondern zum Herkunfts- oder Transitland des von der Policy betroffenen Subjekts.[25] Neben der tatsächlichen räumlichen Vorverlagerung von Grenzen führt *Zaiotti* auch die Einführung von Visa-Regelungen und Einreiseinformationssystemen sowie die Errichtung von Orten wie Guantanamo Bay oder »international zones« in europäischen Flughäfen als Remote-Control-Instrumente an.[26] Der kooperative Part des Remote Control bezieht die verschiedenen Politikakteur:innen im Migrationsmanagement ein. Hierbei geht es insbesondere um die transnationale Kooperationen zwischen nationalen Regierungen von Herkunfts- und Transitstaaten, internationalen Organisationen und Privaten im Migrationsmanagement.[27] Entsprechende transnationale Kooperation führen zur Institutionalisierung des europäischen Migrationsmanagements in den Transit- und Herkunftsländern[28] und haben bezüglich der Politikumsetzung immer einen gewissen Grad an Zwang.[29] Interessant ist die Feststellung *Zaiottis*, dass die hegemonialen Akteur:innen Drittstaaten und internationale Organisationen als Proxy[30] oder Stellvertreterinnen benutzen: »Externalizing agents often pressure third countries' governments, supra-national and non-governmental actors to become proxies to carry out their agendas.«[31]

---

20 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 12ff.; *Guild*, The Border Abroad.

21 *Boswell*: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 622.

22 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 8.

23 Ebenda, S. 8ff.

24 Ebenda, S. 8f.

25 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies; so auch in dieser Arbeit, dazu siehe Kapitel 2.

26 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 14; dazu siehe Abschnitt 2, A. I. 2.

27 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 9.

28 Ebenda.

29 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 10; *Lavenex/Uçarer*: Migration and the externalities of European integration; *Buckel*, »Welcome to Europe«.

30 So inzwischen auch *Moreno-Lax*: The Architecture of Functional Jurisdiction.

31 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 10.

Die funktionale Dimension der Remote-Control-Strategie erklärt das Migrationsmanagement in ökonomischen Kategorien und meint die Verlagerung der Kosten und Effekte des Migrationsmanagements an Dritte.[32] Die letzte von *Zaiotti* vorgeschlagene Dimension – operational – bezieht sich auf die möglichen Politikinstrumente der Remote-Control-Strategie des europäischen Migrationsmanagements und die für die Umsetzung verantwortlichen Akteur:innen.[33]

Rechtlich problematisch an einer derart ausgestalteten Remote-Control-Strategie sind die repressiven Auswirkungen der Externalisierung von Migrationskontrolle auf migrierende und flüchtende Menschen.[34] Weitere Kritikpunkte sind die fehlende Auseinandersetzung mit Gründen der Migration,[35] datenschutzrechtliche Fragen im Kontext neuer Grenzsicherungstechnologien[36] und schließlich die hier relevanten Fragen nach Jurisdiktion und völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten.

Diese Arbeit folgt weitgehend der Konzeptualisierung der Remote-Control-Strategie, wie sie *Zaiotti* vorgeschlagen hat. Sie versucht eine Strukturierung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik anhand der Policy-Instrumente. Der folgende Abschnitt beginnt dabei mit der räumlichen Analyse (siehe dazu 1.–3.). Neben den oben bereits genannten klassischen Formen des Remote Control (Visa-Regelungen, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, Einbeziehung von Drittstaaten in die Migrationskontrolle)[37] werden in dieser Arbeit zusätzlich Immigration Liaison Officers (ILOs) und European Migration Liaison Officers (EMLOs) sowie das Vorab-Passagier-Informationssystem[38] (Advanced Passenger Information – API) und die Verwendung von Fluggastdatensätzen[39] (Passenger Name Record – PNR) als zugehörig zum Remote-Control-System verstanden. Unbedingt muss in diesem Zusammenhang auch die Etablierung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex angesprochen werden. Darüber hinaus beinhalten die Praxen des europäischen Migrationsmanagements auch

32 Ebenda, S. 10f.; so auch *Buckel:* »Welcome to Europe«.

33 *Zaiotti*: Mapping Remote Control, S. 12.

34 Ebenda.

35 *Castles:* Why migration policies fail.

36 *Donohue:* Technological leap, statutory gap, and constitutional abyss; *Kenk et al.*, Smart surveillance technologies in border control.

37 *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 182; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 33ff.

38 RL 2004/82/EG.

39 RL (EU)2016/681.

Remote-Protection-Maßnahmen, die ebenfalls räumlich migrationsverhindernd wirken (dazu mehr unter B.II.).[40]

Das System dieser der europäischen Grenze vorgelagerten Grenzkontrollen gehört zu den am stärksten ausgeformten Facetten des Schengenraums.[41] Das Konzept des Integrated Border Management (IBM), der »integrierten transnationalen europäischen Grenzverwaltung«,[42] gibt es seit 2002.[43] Neben Grenzkontrollen, behördenübergreifender Zusammenarbeit bei der Grenzverwaltung und der Aufklärung und Verfolgung von grenzüberschreitenden Straftaten ist für diese Arbeit insbesondere das »vierstufige Modell der Zugangskontrolle (Maßnahmen in Drittstaaten, Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, Grenzkontrollen sowie Überwachungsmaßnahmen im Raum der Freizügigkeit einschließlich Zurückweisung)«[44] interessant. Mit der Verstetigung dieser genannten Maßnahmen durch das Stockholmer Programm und den Vertrag von Lissabon, der digitalen Erweiterung des IBM durch das Schengener Informationssystem (SIS) und das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II),[45] das Visa-Informationssystem (VIS)[46] und das Fingerabdruck-Identifizierungssystem European Dactyloscopy (EURODAC)[47] sowie der Militarisierung der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung[48] findet die Verlagerung der Grenzkontrolle und damit der letzte Schritt der Dispersion und Verfestigung der Zugangskontrolle zur EU statt.[49]

Nach *den Heijer*[50] und *Moreno-Lax*[51] beinhaltet die Integrierte Europäische Grenzverwaltung (IEG) folgende Politikinstrumente, die den Remote-Control-Gedanken im Kontext der Zugangskontrolle zum europäischen Territorium

40 Der kooperative und operationale Part der Remote-Control-Strategie umfasst die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern sowie internationalen Organisationen und wird hier als Outsourcing-Strategie in Kapitel 2.B.III bearbeitet.

41 *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 181.

42 *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1222.

43 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, 7.5.2002, KOM(2002) 233; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 27ff.

44 Rat der Europäischen Union, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur integrierten Grenzverwaltung, Dok. Nr. 15628/05, S. 3.

45 VO (EG)1987/2006.

46 VO (EG)767/2008.

47 VO (EG)603/2013.

48 Zum Beispiel durch den Auf-und Ausbau der Mittel und Kompetenzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie den Militäroperationen auf dem Mittelmeer, zum Beispiel EUNAVFOR MED Operation SOPHIA (2015), IRINI (2020).

49 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 33f.

50 *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 182.

51 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 40.

implementieren: EU-Visa-Regelungen, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, das Einsetzen von ILOs sowie operationale Aktivitäten von Frontex. Diese sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

1. Das europäische Visa-Regime

Das europäische Visa-Regime besteht aus der VO (EG)539/2001 (Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumspflicht befreit sind) und der VO (EG)810/2009 (Visakodex, der Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Kurz- und Langzeitvisa regelt).

Mit der VO (EG)539/2001 erstellte die EU sogenannte White- und Black-Listen (in der deutschen Übersetzung werden die Begriffe »Positivstaaten« und »Negativstaaten« genutzt). Es wird zwischen Staaten unterschieden, deren Staatsangehörige ein Visum zur Einreise in einen EU-Mitgliedstaat benötigen, und denjenigen, deren Staatsangehörige kein Visum brauchen.[52] Auf der Liste der Negativstaaten (»blacklist«), befinden sich ausschließlich Länder, aus denen viele Geflüchtete kommen.[53] Die Welt wird damit in zwei Kategorien aufgeteilt: »Individuals from these countries are devided into those who are likely to be a security risk or not.«[54] Denn als Begründung für die Zuordnung der Staaten zur Negativliste führt die Kommission hauptsächlich die »illegale« Immigration und Kriminalität an und stellt damit ausschließlich auf die »Gefährlichkeit« der Migrant:innen ab.[55] Aber auch zur Migrationsverhinderung, inklusive hegemonialer Gebaren der EU gegenüber Drittstaaten, tragen die Listen bei: Denn die der Entscheidung zugrunde liegenden Kriterien zur Inklusion beziehungsweise Exklusion einzelner Länder unter das Visa-Regime sind unter anderem auch: »- illegale Einwanderung: Die Visumregelung ist ein unabdingbares Instrument für die Steuerung der Wanderungsbewegungen. […] – Internationale Beziehungen: Die Wahl einer Visumregelung sagt etwas aus über die Qualität der Beziehungen, die die Union mit einem bestimmten Land aufnehmen will bzw. aufrechterhält«.[56]

Visa-Regelungen sind Instrumente zur Kontrolle der Migration. Allerdings führen sie nur zur Kontrolle illegalisierter Migration und werden offensichtlich dafür als politisches Mittel der EU eingesetzt. Schutzpflichten gegenüber Geflüchteten

52 Dazu ausführlich *Guild:* The Border Abroad, S. 92.

53 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 144.

54 *Guild:* The Border Abroad, S. 93f.

55 *Guild:* The Border Abroad, S. 93f.; zur postkolonialen Kritik siehe *Vezzoli/Flahaux:* How do postcolonial ties and migration regimes shape travel visa requirements?

56 Begründung des Vorschlags zum Dokument 500PC0027: Vorschlag der Kommission KOM(2000), 027 final.

werden hingegen nicht als relevantes Kriterium gelistet.[57] Auch der Visakodex (VO (EG)810/2009) beinhaltet keine Vorgaben bezüglich unterschiedlicher Maßgaben gegenüber möglicherweise Schutzberechtigten, vielmehr verlangt der Kodex von jedem:jeder Drittstaatsangehörigen[58] valide Reisedokumente – mithin auch von Geflüchteten.[59] Und weil Geflüchtete und Asylsuchende eben solche Reisedokumente oftmals nicht haben beziehungsweise organisieren können, erfüllen sie die Kriterien zur Visa-Vergabe nicht[60] und sind damit besonders von dem europäischen Visa-Regime betroffen.[61] Visa-Vorgaben sind daher der älteste[62] und effektivste Mechanismus zur Verhinderung von Migrationsströmen[63] und mithin das wichtigste Mittel der Remote-Control-Strategie. Sie führen zu »[...] bordering, ordering und othering (and) are particularly appropriate to understand the growing reliance of many liberal democracies on externalizing migration and asylum control and its tendencies to immobilize, illegalize and dehumanize particular migrants.«[64] Untersucht werden in diesem Zusammenhang in der vorliegenden Arbeit insbesondere der Verstoß gegen das Non-Refoulement-Prinzip[65] aus Art. 33 GFK und das Recht zur Ausreise, zum Beispiel aus Art. 12 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR bzw. ICCPR).[66]

2. Einbeziehung von privaten Akteur:innen

Art. 26 Abs. 1 b des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verpflichtet Beförderungsunternehmer:innen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass migrierende »Drittausländer:innen« über die für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien erforderlichen Reisedokumente

---

57 *Guild:* The Border Abroad, S. 92; in diesem Kontext siehe auch die Diskussion um die Erteilung von humanitären Visa, EuGH, C-638/16 PPU; *Endres de Oliveira*: Humanitäre Visa für Flüchtlinge.

58 Zu den Ausnahmen, Art. 25 Visakodex und *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 183.

59 Art. 1 Abs. 2 Visakodex; *Baxewanos:* Defending Refugee Rights, S. 183.

60 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 133.

61 Ebenda, S. 133; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 100; zu den Effekten des Visa-Regimes auf Schutzsuchende siehe ebenda, S. 100ff.

62 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 133.

63 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 375; *Hathaway:* Harmonizing for Whom, S. 723; *Morrison/Crosland*: The trafficking and smuggling of refugees, S. 28; *Gilbert*: Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management.

64 *Gilbert:* Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management, S. 204.

65 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 133.

66 Ebenda, S. 103f., m.w.N.; wobei hier festgestellt wird, dass ein Verstoß durch das Visa-Regime eher unwahrscheinlich ist. Dazu auch *Hathaway:* The rights of refugees under international law; *Gilbert:* Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management, S. 308. Grundsätzlich zu dem Recht auf Ausreise *Harvey/Barnidge:* Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law; *Markard:* Das Recht auf Ausreise zur See.

verfügen. Wird »Drittausländer:innen« die Einreise in ein Hoheitsgebiet verweigert, muss der:die Beförderungsunternehmer:in diese zurücknehmen (Art. 26 Abs. 1 a SDÜ). Gemäß Abs. 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, Sanktionen gegen den:die Beförderungsunternehmer:in einzuführen, welche »Drittausländer:innen«, die nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügen, aus einem Drittstaat in ihr Hoheitsgebiet verbringen. Die RL 2001/51/EG ergänzt die Regelungen aus dem SDÜ mit dem Ziel, die Rechtsordnungen und Praxen der Mitgliedstaaten bezüglich der finanziellen Sanktionen für die Beförderungsunternehmen verbindlich zu regeln (Erwägungsgrund [1]).[67]

Gemeinsam mit dem Visa-System repräsentieren die Regelungen der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen »[…] the most explicit blocking mechanism for asylum flows […]«.[68] Ziel ist es, die »Zuwanderungsströme« zu kontrollieren und die illegalisierte Einwanderung zu bekämpfen.[69] Diese Regelungen haben als Folge große Teile der europäischen Immigrationskontrolle erstens vorverlagert[70] und zweitens privatisiert.[71,72] *Scholten/Minderhoud* schreiben: »Carrier sanction legislation can be understood as a remote control instrument, which is supplementary to controls before and at the border and internal controls, whereby the concept of the border as a line between states is abandoned.«[73]

Zusammen mit der RL 2004/82/EG, welche es den Mitgliedstaaten erlaubt, Beförderungsunternehmen zu verpflichten, bei Durchführung der Personenkontrolle bestimmte Daten (Art. 3 Abs. 2) zu übermitteln (API), sowie der RL 2016/681 (EU), welche die Beförderungsunternehmen verpflichtet, Fluggastdaten (Personal Name Record Data [PNR]) zu erfassen und diese an die Mitgliedstaaten weiterzuleiten, werden private Beförderungsunternehmen zu Kontrollmaßnahmen verpflichtet. Sie müssen Reisedokumente überprüfen, entsprechende Daten erfassen und übermitteln und schließlich den Transport von Menschen mit unzureichenden Ausweispapieren nach Europa unterlassen. API- und PNR-Regelungen sind Teil der immer größer werdenden Datenerfassung in der internationalen Migration.

---

67 Zur Entstehung der Sanktionierung von Beförderungsunternehmen siehe *Guiraudon:* Before the EU Border, S. 201ff., m.w.N.; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 120ff.; zu menschenrechtlichen Relevanz von entsprechenden Sanktionen siehe schon *Feller:* Carrier Sanctions and International Law; *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 169.

68 *Morrison/Crosland:* The trafficking and smuggling of refugees, S. 28, welche das nur für Visa-Regelungen herausarbeiten; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 117.

69 RL 2001/51/EG, Erwägungsgrund 2.

70 *Lavenex:* Shifting up and out, S. 334.

71 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 386; *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 160; *Scholten/Minderhoud:* Regulating Immigration Control; zur Privatisierung von Grenzkontrollen *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 158.

72 *Baxewanos:* Defending Refugee Rights, S. 69.

73 *Scholten/Minderhoud:* Regulating Immigration Control, S. 123.

In diesem Kontext führten die Regelungen der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen dazu, dass private Akteur:innen in den Prozess der Immigrationskontrolle involviert werden, der sonst ausschließlich Aufgabe des Staates war.[74] Außerdem führt es dazu, dass Zugangskontrollen in Drittstaaten vorverlagert werden können, ohne diese dazu um Erlaubnis zu bitten.[75]

Indem man Beförderungsunternehmen zur Überprüfung der erforderlichen Reisedokumente verpflichtet, werden große Airlines *de facto* zu »pre-frontier border guards«.[76] Die oben genannten Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, sofern sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, führen zusammen mit dem Einsetzen von ILOs zu einem »process of imperfect delegation«[77] von Zugangskontrollen zum europäischen Territorium.

Dies wird in dem Moment menschen- und flüchtlingsrechtsrelevant,[78] wenn kein Verfahren zur Identifizierung von Schutzberechtigten und keine Rechtsschutzmöglichkeiten vorliegen,[79] sondern die Priorität auf der Validität der vorgelegten Papiere liegt.[80] Die Effekte einer solchen privatisierten Migrationskontrolle durch Beförderungsunternehmen sind hinreichend belegt.[81] Hierzu der UNHCR:

> »Forcing carriers to verify visas and other travel documentation helps to shift the burden of determining the need for protection to those whose motivation is to avoid monetary penalties to their corporate employer, rather than to provide protection to individuals. In doing so, it contributes to placing this very important responsibility in the hands of those (a) unauthorized to make asylum determination on behalf of States, (b) thoroughly untrained in the nuances and procedures of refugee and asylum principles, and (c) motivated by economic rather than humanitarian considerations.«[82]

---

74 Ebenda, S. 125.

75 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 119.

76 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 283.

77 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 117.

78 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 385f.; *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 169; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 142ff.

79 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 152.

80 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 377; *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 170.

81 *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 169, m.w.N.

82 UNHCR, Position on Conventions Recently Concluded in Europe (Dublin and Schengen Conventions), 16.8.1991, online abrufbar unter https://www.unhcr.org/protection/operations/43662e942/unhcr-position-conventions-recently-concluded-europe-dublin-schengen-conventions.html(letzter Zugriff am 20.08.2019); so auch Council of Europe Parlamentary Assembly: »Some countries have imposed airline sanctions which undermine the basic principles of refugee protection and the right of refugees to claim asylum while placing a considerable legal, administrative and financial burden upon carriers and moving the responsibility

Verbindungsbeamt:innen (ILOs)[83] sollen zudem – durch direkte Kontakte zu den zuständigen Behörden der Drittländer – Informationen sammeln, die insbesondere die Fragen nach den Möglichkeiten der wirksamen Steuerung der Migration an den europäischen Außengrenzen, nach Migrationsrouten sowie nach Migrationsströmen, die ihren Ursprung in dem Drittland haben oder das Drittland durchqueren, sowie nach deren Zusammensetzung beantworten.[84] Hauptsächliche Unterstützungsleistungen der Verbindungsbeamt:innen sind die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Drittstaatsangehörigen.[85] »ILOs render the ›hidden coercion‹ exerted by Member States through carrier sanctions.«[86]

Europäische Verbindungsbeamt:innen (EMLOs) werden seit 2015 zur Unterstützung der nationalen Verbindungsbeamt:innen (ILOs) eingesetzt, um Informationen über Migrationsströme in wichtige Dritt-, Transit- und Herkunftsstaaten zu sammeln, um »irreguläre Migrationsströme« zu verhindern.[87] In Kooperation mit den nationalen Verbindungsbeamt:innen sollen EMLOs dazu beitragen, irreguläre Migration zu verhindern, legale Migration und die Verbindung zur Entwicklungszusammenarbeit herstellen und zur Implementation von bilateralen und regionalen Kooperationsvereinbarungen beitragen.[88] Die 2019 verabschiedete »Verordnung zur Schaffung eines europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen« dient dazu, ein europäisches Netz dieser europäischen Verbindungsbeamt:innen mit dem Ziel der besseren Kooperation auszubauen.[89] Verbindungsbeamt:innen unterstützen die Beförderungsunternehmen dabei, ihre oben genannten Aufgaben umzusetzen,[90] insbesondere beraten sie die Beförderungsunternehmen dahingehend, ob eine Person transportiert werden soll oder nicht.[91] *McNamara* schreibt: »[Carrier sanctions] give teeth to ›advice‹ given by an ILO.«[92] Inwieweit diese sogenannte Beratung durch die ILOs tatsächlich schon Teil der Mi-

---

away from the immigration officers«, Recommendation 1163 on the arrival of asylum-seekers at European Airports, 23.9.1991, Nr. 10, online abrufbar unter https://www.refworld.org/docid/3ae6b37f3c.html(letzter Zugriff am 20.08.2019).

83 VO (EU)2019/1240.

84 Art. 3 Abs. 4 VO (EU)2019/1240.

85 Art. 3 Abs. 6 VO (EU)2019/1240.

86 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 133.

87 Erklärung der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 23.4.2015, Buchstabe i); bestätigt in KOM(2015) 240, KOM(2015) 285.

88 Council of the European Union, Concept paper on the deployment of European Migration Liaisons Officers, 4.11.2015, 13435/15.

89 Art. 1 VO (EU)2019/1240.

90 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europ, S. 133.

91 *McNamara:* Member State Responsibility for Migration Control within Third States, S. 329; *Scholten/Minderhoud:* Regulating Immigration Control.

92 *McNamara:* Member State Responsibility for Migration Control within Third States, S. 331.

grations*kontrolle* an den Außengrenzen verstanden werden und wie diese rechtlich zu bewerten ist, ist bisher wissenschaftlich nicht abschließend erarbeitet.[93]

3. Frontex

»For refugees mixed in undifferentiated flows, if Schengen Border Code rules created ambiguity with regard to their entry conditions into EU territory and visas and carrier sanctions consolidated the ›irregularization‹ of their movement, interdiction coordinated by Frontex concretizes the exclusionary trend.«[94]

Bis zur Gründung von Frontex war das operationale Grenzmanagement nur Teil der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, weswegen die Einführung einer supranationalen Struktur für die Koordination der Kontrolle und Überwachung der europäischen Außengrenzen als wichtiger Meilenstein der innereuropäischen Zusammenarbeit gesehen wird.[95] Frontex beruht sekundärrechtlich auf der Frontex-Verordnung[96] und der 2007 verabschiedeten RABIT-Verordnung,[97] wurde 2011[98] mit erheblich erweitertem Rechtsrahmen und Handlungsbefugnissen ausgestattet und 2016 in die Europäische Grenz- und Küstenwache umgewandelt.[99]

Aufgabe der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist seither die gleichzeitig mit der Verordnung eingeführte »integrierte transnationale Grenzverwaltung«[100] an den Außengrenzen, um das Überschreiten der Außengrenzen und die Umsetzung der Rückkehrpolitik effizient zu steuern. Dies geschieht durch Überwachung der Migrationsströme, Grenzkontrollen, Such- und Rettungseinsätze für Menschen in Seenot, Fertigung von Risikoanalysen, Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Übereinstimmung mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)[101] und die Rückkehrorganisation von Drittstaatsangehörigen.[102] Neben der Kooperation mit Drittstaaten kann die Agentur auch mit internationalen

93 Ebenda; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 152; für die ILO(s) der Niederlande siehe *Scholten/Minderhoud:* Regulating Immigration Control.

94 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 154.

95 Ebenda, S. 152.

96 VO (EG)2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

97 VO (EG)863/2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke

98 Änderungsverordnung 1168/2011.

99 VO (EU)2016/1624 a.F., neu VO (EU)2019/1896.

100 *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1222.

101 Dazu siehe en détail *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 173ff., welche die Kooperation mit Drittstaaten unterteilt in (1) ad hoc Kooperationen, (2) »›formal‹ working arrangements« und (3) die Förderung der Abschlüsse von bilateralen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten.

102 Art. 4, 8 VO (EU)2016/1624.

Organisationen zusammenarbeiten, um die in der Verordnung geregelten Aufgaben zu erfüllen (Art. 52 Abs. 1 VO (EU)2019/1896). Teil der integrierten Grenzverwaltung und Aufgabe der Agentur ist auch die Überwachung der Seegrenzen in Zusammenarbeit mit den nationalen Küstenwachen.[103] Zu den operativen Aufgaben der Grenzschutzagentur gehören Grenzkontrollmaßnahmen zum Schutz von Land-, See- und Luftgrenzen.[104] Zur Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Drittstaaten kann Frontex auch eigene Verbindungsbeamt:innen in Drittstaaten entsenden.[105]

Grenzkontrollmaßnahmen und die Entsendung von Verbindungsbeamt:innen als operationale Aktivitäten von Frontex entsprechen der Idee von Remote Control.[106] *Moreno-Lax* schreibt:

> »Inflows in transit (not each individual *per se*) are presumed ›illegal‹ and imputed the intention ›to circumvent [border] checks‹ before they have made it to the actual border. This anticipated irregularity distorts the causes and purposes of movement and allows for pre-emptive forms of interdiction that ›prevent, interrupt or stop‹ access not only to the physical border, but to protection channels as well.«[107]

Die wissenschaftliche Literatur formuliert daher Kritik bezüglich der Einhaltung von Menschen- und Flüchtlingsrechten: Problematisch sei, dass selbst mit Einführung von menschen- und speziell flüchtlingsrechtlichen Klauseln durch die VO (EU)2019/1896 diese bei operativen Maßnahmen durch Frontex nicht ausreichend beachtet werde.[108] Vielmehr mehren sich Berichte über Menschenrechtsverletzungen durch Push-Backs in Kooperation mit nationalen Grenzschützer:innen an den Grenzen Ungarns, Griechenlands, Bulgariens und auf dem Mittelmeer sowie Menschenrechtsverletzungen durch Frontex-Beamt:innen auf Abschiebeflügen.[109]

---

103 Art. 5 Abs. 1 VO (EU)2016/1624; dazu seit 2014 VO 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 188ff.; *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 193.

104 Dazu siehe ausführlich *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 188; *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1238.

105 Art. 8 lit. c VO (EU)2016/1624; für den Rechtsrahmen siehe *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1241ff.; *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 171-272.

106 *Heijer:* Europe and extraterritorial asylum, S. 182.

107 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 198 (Hervorhebung im Original).

108 Ebenda, S. 158f., 197f.; *Heijer:* Frontex and the Shifting Approaches to Boat Migration in the European Union.

109 Entsprechende Berichte siehe https://correctiv.org/top-stories/2019/08/04/frontex-transparenz/ (letzter Zugriff am 09.09.2019); https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-08/eu-agentur-frontex-gewaltexzesse-eu-aussengrenzen (letzter Zugriff am 09.09.2019); https://www.nd

II. Offshoring: Remote-Protection-Praxen des europäischen Migrationsmanagements

Neben der Remote-Control-Strategie des Offshoring im europäischen Migrationsmanagement nennt *Papadopulous* die Remote-Protection-Strategie als ein weiteres Kernelement des Offshoring.[110] Der Begriff »Protection«, gleich dem in der internationalen Menschenrechtsdebatte genutzten Begriff »international protection«, bezeichnet hier den Schutz, der – ausgehend von der internationalen Community – sich *direkt* auf Einzelne und Gruppen bezieht.[111] Dieser Menschenrechtsschutz basiert auf internationalen Konventionen, Völkergewohnheitsrecht und generellen Prinzipien des internationalen Rechts.[112] Nach *Boswell* beinhaltet die Remote-Protection-Strategie (sie verwendet den Begriff »root cause«) präventive Maßnahmen

> »[…] to change the factors which influence people's decisions to move, or their chosen destinations. Measures under this category include attempts to address the causes of migration and refugee flows, or to provide refugees with access to protection nearer their countries of origin. […] Preventive approaches involve […] development assistance, trade and foreign direct investment, or foreign policy tools.«[113]

Schon 1992 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh einigte sich die Europäische Gemeinschaft bezüglich des extraterritorialen interna-

---

s-fluerat.org/39395/aktuelles/frontex-und-die-menschenrechtsverletzungen-der-eu/ (letzter Zugriff am 09.09.2019); https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/02/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf (letzter Zugriff am 09.09.2019); https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201126IPR92509/meps-to-grill-frontex-director-on-agency-s-role-in-pushbacks-of-asylum-seekers (letzter Zugriff am 10.12.2020).

110 *Papadopoulos:* Migration and Human Security in the Balkans, S. 98; *Ramcharan* unterscheidet zwischen direktem und indirektem internationale Menschenrechtsschutz, wobei direkter internationaler Schutz meint: »[…] the intercession of an international entity either at the behest of a victim or victims concerned, or by persons on their behalf, or on the volition of the international protection agency itself to halt a violation of human rights«; indirekter internationaler Schutz meint: »[…] the creation of an international environment which is conducive to the realization of human rights; the elaboration of norms and standards; education, teaching, training, research and the dissemination of information and the provision of advisory services in the field of human rights.«, *Ramcharan*, The Fundamentals of International Human Rights Treaty Law, S. 131f.

111 *Fortin:* The meaning of »Protection« in the Refugee Definition, S. 568.

112 Ebenda.

113 *Boswell:* The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 620; für *Boswell* ist der »root cause«-Ansatz kein Bestandteil der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik.

tionalen Flüchtlingsschutzes darauf, dass »[…] die Ursachen des Einwanderungsdrucks analysiert und Mittel und Wege zur Beseitigung der Ursachen der Migrationsbewegungen geprüft werden sollten«.[114] So schlug der Europäische Rat entsprechend der Remote-Protection-Strategie Maßnahmen vor wie Konfliktprävention, Peacekeeping und Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Geflüchteten und Vertriebenen in der Nähe ihrer Heimatregion, Förderung von liberalen Handels- und Wirtschaftskooperationen und die Zurverfügungstellung von Entwicklungshilfe.[115] Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere aus dem Jahre 1999 hieß es noch, dass die EU ein umfassendes Migrationskonzept benötige, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen.[116] Dazu würden beispielsweise die Bekämpfung von Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten gehören.[117] Ab 2000 wurde der – wenn auch noch unvollständige – internationale Flüchtlingsschutz Teil des Migrationsmanagements, indem nun zusätzlich Ansätze zur Steuerung der Migration in Bezugnahme des Flüchtlingsschutzes entwickelt wurden. Ab dem Jahr 2000 wird ein »[…] umfassende(r) Ansatz bei der Steuerung und Regulierung von Migrationsströmen […]«[118] von der Kommission bestätigt. Sie beschränkte sich allerdings, anders als der Europäische Rat, der die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit Menschenrechten und entwicklungspolitischen Fragen 1999 erkannte, noch auf Ausführungen, mit welchen repressiven Maßnahmen Migration gesteuert und verhindert werden könne. Erst 2001 nahmen die politischen Ideen zu einem extraterritorialen internationalen Flüchtlingsschutz Konturen an. Die Kommission forderte in ihrer Mitteilung »Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung« unter dem Punkt der »Maßnahmen im Grenzvorbereich« die Finanzierung von gezielten Migrations- und Asylprojekten, zum Beispiel die Unterstützung der Infrastruktur im Asylbereich.[119]

Die europäische Migrationspolitik setzt seit dem Jahr 2006 im Kontext von Remote Protection vor allem auf kapazitätenbildende Maßnahmen, auf die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Grenzschutz zur »Normalisierung der Mi-

---

114 Europäischer Rat (Edinburgh), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12.12.1992 (SN/456/1/92), Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, Teil A, Anlage 5, S. 3 d. Anlage, Punkt XV.

115 Ebenda.

116 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 11.

117 Ebenda.

118 KOM(2000) 757, S. 11.

119 KOM(2001) 672, S. 17.

grationsströme«[120] und schließlich auf »dauerhafte Lösungen«[121] und »Regionale Schutzprogramme«.[122]

Schon 2003 wurde in der Agenda für den Flüchtlingsschutz[123] die Kopplung von Remote Protection mit Migrationskontrolle deutlich:

> »Die Umsetzung der Agenda für den Flüchtlingsschutz sollte es der Europäischen Union erlauben, intensiver daran zu arbeiten, einerseits die Stärkung des Schutzes derer, die dessen bedürfen, und die Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und andererseits die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Menschenhandels und Menschenschmuggels sowie der Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen miteinander zu vereinbaren.«[124]

Die Verknüpfung von Grenzschutz und Entwicklungshilfe zeigt sich am Beispiel des Partnerschaftsrahmens von 2016: »In die Entwicklungs- und Handelspolitik der EU wird ein Mix aus positiven und negativen Anreizen eingebunden, um die Anstrengungen der Länder zu honorieren, die bereit sind, bei der Migrationssteuerung wirksam mit der EU zusammenzuarbeiten, und um Konsequenzen für jene sicherzustellen, die dies verweigern.«[125] *Jakob/Schlindwein* schreiben:

> »Europäische Hilfe wird also zum Druckmittel gegenüber einer Reihe der ärmsten Staaten der Welt. Unverblümter und umfassender als früher wird sie an Bedingungen geknüpft, umgewidmet, konzentriert: dahin wo Europas politische Prio-

---

120 Der Rat weist weiterhin darauf hin, dass »die Intensivierung der […] Entwicklungshilfe […] Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen verringern«, Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 33 (13463/02). »Die Kommission ist der Auffassung, dass es ein wichtiger Nebeneffekt der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft ist, zur Wirksamkeit der EU-Migrationspolitik und ihrem Ziel einer ›Normalisierung‹ der Migrationsströme beizutragen«, KOM(2002) 703, S. 22. Die Einbeziehung von Migrationsfragen in die Entwicklungshilfepolitik der Europäischen Union tritt in den folgenden Jahren immer mehr in den Vordergrund und wird schließlich ab 2011 als vierte Säule des GAMM (»Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung«) eine der tragenden Säulen der Migrationspolitik der Europäischen Union. Die Migrationsfrage wird seither in alle möglichen Politikbereiche einbezogen.

121 Im europäischen Migrationsmanagement sind »dauerhafte Lösungen für das Flüchtlingsproblem« entsprechend: »freiwillige« Rückkehr, Integration und Resettlement, KOM(2003) 152, S. 11ff.

122 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Punkt 1.6.2; KOM(2005) 388; Regionale Schutzprogramme wurden 2015 zu Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (RDPP) weiterentwickelt.

123 KOM(2003) 152.

124 KOM(2003) 152, S. 10.

125 KOM(2016) 385, S. 6.

> ritäten liegen. Wer nicht hilft, unerwünschte Migranten fernzuhalten, soll nicht nur Hilfszahlungen, sondern auch Marktzugänge verlieren.«[126]

Buckel bezeichnet die Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und Grenzkontrolle als »neues Paradigma« der Migrationspolitik.[127]

Nach den Vorstellungen der Kommission gibt es nur für die Transitländer und -regionen, die »[…] echtes Engagement für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention an den Tag legen […]«,[128] Unterstützung beim Kapazitätsaufbau nationaler Asylsysteme, bei Grenzkontrollen und eine umfassendere Zusammenarbeit in Migrationsangelegenheiten. In der Mitteilung der Kommission »Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl«[129] schlug die Kommission unter Fortsetzung des AENEAS-Programms Maßnahmen vor, um »[…] spezifische Hilfe für Drittländer zu erbringen, um sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, eine bessere Steuerung der Migrationsströme in jeder Hinsicht zu gewährleisten«.[130]

Die Migrationsagenda der Kommission aus 2015 diskutierte die kapazitätenbildenden Maßnahmen ausschließlich in Bezug auf die Förderung der Infrastruktur des Rückführungsmanagements. So will die EU Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt.[131]

Das vorrangige Ziel – neben der tatsächlichen Hilfe für Schutzbedürftige – bei der Umsetzung der Maßnahmen ist immer die Verbesserung von »asylpolitischen Rahmenbedingungen« und damit auch die Verhinderung von Sekundärmigration Richtung Europa. Bedeutsam ist auch, dass die Remote-Protection-Strategie nach *Papadopulous* durch die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Grenzkontrolle zur effektiven Remote-Control-Maßnahme wird.

III. Outsourcing: Kooperation mit Drittstaaten

Die Outsourcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagements wird in der Literatur nur marginal behandelt und hauptsächlich in drei Kontexten diskutiert: Erstens findet ein Outsourcing im Migrationsmanagement durch die Übertragung

---

126 *Jakob/Schlindwein:* Diktatoren als Türsteher Europas, S. 161.

127 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 186ff.

128 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, S. 22.

129 KOM(2006) 26.

130 Ebenda.

131 KOM(2015) 240, S. 12.

der Migrationskontrolle an private Akteur:innen statt, vornehmlich durch das Einsetzen von privaten Grenzschützer:innen[132] oder durch Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen.[133] Zweitens werden Politiken unter Beteiligung von Regierungen und Verwaltungen des globalen Südens ausgelagert.[134] Und drittens wird die Beteiligung von einschlägigen internationalen Organisationen wie UNHCR, IOM und ICMPD[135] am europäischen Migrationsmanagement als Outsourcing-Strategie diskutiert.[136]

Nachfolgend werden Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten, die im Kontext des europäischen Migrationsmanagements stehen, untersucht. Dabei

---

132 *Gammeltoft-Hansen:* The rise of the private border guard.

133 *Scholten:* The Privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions: Privatisierte Migrationskontrolle findet im Rahmen des Erlasses von Beförderungssanktionen gegenüber Flugunternehmen, dem Einsatz von ILOs, durch die Übernahme von Abschiebungen und Rückführungen, der Organisation von Unterbringung und der Gesundheitsversorgung sowie der Unterhaltung von Abschiebehaftanstalten statt. Die Privatisierung der Migrationskontrolle wird dabei weit verstanden: Es beinhaltet alle Formen von Beteiligung von nichtstaatlichen Akteur:innen in der Gestaltung, Einrichtung und Durchsetzung von Migrationskontrolle, *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 159. Mit der Folge, wie *Lahav* feststellt: »As such, state control has been moved from the public to the private sphere«, *Lahav:* Immigration and the state, S. 685. *Gammeltoft-Hansen:* Access to Asylum, S. 165ff., erkennt drei Entwicklungen der Beteiligung von Privaten am Migrationsmanagement: Erstens findet vermehr ein Outsourcing im Zuge der »*Securitization*«-Debatte, so zum Beispiel die Weitergabe der Fluggastdaten (API/PNR) statt. Zweitens differenzieren sich die beteiligten Akteur:innen immer weiter aus – so werden Subunternehmen engagiert, was zu einem weiteren Outsourcing der Migrationskontrolle führt. Zudem werden Private vermehrt als Vermittler:innen für zwischenstaatliche Kooperation in Bezug auf das Migrationsmanagement genutzt. Drittens werden die Outsourcing-Vereinbarungen beziehungsweise die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den privaten Akteur:innen komplexer: Beispielsweise haben die ILOs oftmals nicht die Kompetenz, die Migrationskontrolle direkt durchzuführen, können aber die Fluggesellschaften diesbezüglich beraten. In der Gesamtschau entstehen so hybride Public-Private-Partnerships als Teil der Privatisierung der Migrationskontrolle. Die rechtlichen Effekte des Outsourcing an Private sind im Kontext von internationalem Flüchtlingsrecht und Menschenrechten (S. 169ff.), anhand den United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) (*Davitti:* The Rise of Private Military and Security Companies in European Union Migration Policies), sowie europäischen CSR-Regelungen (*Bloom:* Cleaning Dirty Hands: Some Thoughts on Private Companies, Migration and CSR in the European Union) und entsprechenden Verantwortlichkeiten (*Gammeltoft-Hansen*: The Practice of Shared Responsibility in relation to Private Actor Involvement in Migration Management; *Gammeltoft-Hansen:* The rise of the private border guard, S. 130) diskutiert worden. Zurecht wird in diesem Zuge auch darauf hingewiesen, dass durch das Outsourcing an Private rechtsstaatliche Vorgaben auf nationaler und internationaler Ebene umgangen werden können (ebenda).

134 *Buckel:* »Welcome to Europe«.

135 Für alle drei IO siehe *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management.

136 *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy.

werden zunächst Entwicklung und Zielrichtung der Vereinbarungen der EU mit Transit-, Herkunfts- und Drittstaaten (im weiteren nur noch Drittstaaten genannt) betrachtet (dazu siehe 1.) und als Neo-Refoulement-Praxis identifiziert. In einem zweiten Schritt erfolgt eine inhaltliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen anhand von Mobilitätspartnerschaften (dazu siehe 2.). Dabei wird die spezifische Verbindung von Entwicklungspolitik und Grenzschutz im Rahmen dieser Kooperationsform als Neo-Refoulement-Praxis ausgewiesen (dazu siehe 3.).

1. Entwicklung und Zielrichtung der Kooperation mit Drittstaaten

Nachfolgend werden Entwicklung und Zielrichtung der Kooperation mit Drittstaaten im europäischen Migrationsmanagement als Remote-Control-Praxis dargestellt.

a. Entwicklung

Die Kooperation mit Drittstaaten wird seit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Edinburgh im Jahr 1992 diskutiert.[137] Die Remote-Control-Strategie wird dann offensichtlich, wenn Drittstaaten für die Kontrolle der Migrationsströme mobilisiert werden. Damit findet die tatsächliche Extraterritorialisierung – die Vorverlagerung der Migrationskontrolle selbst – statt: »Die Bemühungen zur Steuerung der Migrationsströme können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn die Maßnahmen am Anfang der ›Migrationskette‹ ansetzen […].« Zur Umsetzung dieser Maßnahmen »[…] sollten Migrationsfragen innerhalb der bestehenden Partnerschaften, die den allgemeinen Rahmen für die Beziehung der EU zu Drittländern bilden, behandelt werden«.[138] Und weiter:

> »Als zweiter Schritt muss die Zusammenarbeit mit den Transitländern weiter verstärkt werden. […] Manche Transitländer zeigen sich bei konkreten Maßnahmen gegen das Problem der irregulären Migration eher zögerlich, weil sie kein Interesse daran haben, selbst zum Zielland zu werden. Aus diesem Grund muss ein Dialog mit den Transitländern begonnen werden, um diese bei ihren Anstrengungen zur Lösung des Problems zu unterstützen.«[139]

Die Beschlüsse des Europäischen Rats von 1999 in Tampere legten den ersten Schwerpunkt auf die Steuerung von Migrationsströmen,[140] insbesondere durch

137 Europäischer Rat (Edinburgh), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12.12.1992 (SN/456/92), Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, Teil A, Anlage 5, S. 3 d. Anlage, Punkt XVI, 1-6.

138 KOM(2001) 672, endg., S. 9.

139 Ebenda.

140 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 11ff.; die Europäische Kommission greift die Rahmenbedingungen des Tampere-Programms für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU auf und will diese in vier Punkten umsetzen:

Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten und stellten fest, dass die Steuerung »[…] in sämtlichen Phasen effizienter [sein]«[141] müsste.[142] Der Europäische Rat wollte zweitens die Migrationsströme durch eine »[…] konsequente Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung«[143] kontrollieren.

Da mit dem Vertrag von Amsterdam (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV) die EU Befugnisse zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten erhalten hatte, ersuchte der Europäische Rat den Rat der EU als zuständiges Organ, Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts-, Transit- und Drittstaaten zu schließen.[144] Das partnerschaftliche Verhältnis wurde in den Beschlüssen von Tampere im Kontext der effizienteren Steuerung der Migrationsströme gefasst und es wurde gefordert, »[…] dass die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer weiter ausgebaut wird, um die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken«.[145]

Partnerschaftliche Kooperation fand also zunächst noch im Rahmen der Unterstützung der sogenannten freiwilligen Rückkehr sowie der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen statt. Im zeitlichen Zusammenhang mit den Ereignissen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika und der fünfjährigen Umsetzungsphase der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere rückte die restriktive Ausrichtung des Migrationsmanagements weiter in den Vordergrund der politischen Aktivitäten – und führte zu dem Grenzregime, das die »Festung Europa« errichtet.[146]

Auch der Rat griff die Extraterritorialisierung der Migrationskontrollen im »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung«[147] auf und benannte

---

1. Partnerschaft mit Herkunftsländern, 2. Steuerung der Migrationsströme und die in diesem Projekt weniger relevanten Maßnahmen von gerechter Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems (KOM[2000] 757), S. 10ff.; 2001 entwickelt die Europäische Kommission sechs Leitlinien zur Migration. Bezüglich der Steuerung der Migrationsströme sollte es u.a. Maßnahmen zur besseren Aufklärung über die Möglichkeiten eines legalen Aufenthalts und die Folgen von illegaler Einwanderung (Leitlinie 2) sowie Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Leitlinie 3) geben (KOM[2001] 387), S. 8.

141 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 22.

142 Zu Tampere siehe *Gieler:* Handbuch europäischer Migrationspolitiken: Die EU-Länder, S. 354; *Krause:* Die Grenzen Europas, S. 259; *Bendel:* Europäische Migrationspolitik, S. 6.

143 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 3.

144 Ebenda, Rn. 27.

145 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 26.

146 *Baumer:* Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 117f.

147 Europäischer Rat, »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02); dazu ebenda, S. 118f.

konkrete Maßnahmen dafür: Unterstützung der Infrastruktur im Asylbereich, Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen in Transitländern und Projekte wie die Unterstützung bei der Rückführung irregularisierter Migrant:innen, die Entsendung von Verbindungsbeamt:innen sowie die Verbesserung der Grenzkontrolle und der dazu erforderlichen Ausrüstung.[148] Zu den Maßnahmen im Grenzvorbereich gehören insbesondere die Entwicklung eines Netzwerks von Verbindungsbeamt:innen in den Transit- und Herkunftsländern,[149] die technische und finanzielle Unterstützung von Maßnahmen in Drittstaaten[150] und Sensibilisierungsmaßnahmen, wie zum Beispiel die mittelfristige Vorbereitung von Informationskampagnen in Herkunfts- und Transitländern.[151] Der Begriff »Grenzvorbereich« erschien hier bereits als Synonym für die später folgende »externe Dimension« der europäischen Migrationspolitik. Dieser Gesamtplan dient seither als »Blaupause«[152] für die europäische Migrationsverhinderungspolitik, dessen Maßnahmenumsetzung in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Sevilla als »oberste Priorität«[153] und als »[…] ein wirksames Instrumentarium zur adäquaten Steuerung der Migrationsströme und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung […]«[154] bezeichnet wurden.

b. Zielrichtung: Einbeziehung in die Migrationssteuerung

Mit dem oben dargelegten Gesamtplan werden die *Steuerung* und *Kontrolle* der Migrationsströme mit den dafür vorgesehenen Maßnahmen der Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten und der Vorverlagerung von Migrationskontrollen zusammengeführt.[155] Diese europäische Migrationspolitik wurde sodann in den folgenden Jahren politisch ausformuliert und mit Inhalten gefüllt. Drittstaaten wurden sukzessive in die Migrationssteuerung der EU einbezogen – zum einen durch die Übertragung von Aufgaben der Migrationskontrolle und zum anderen

---

148 Europäischer Rat, »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02), Rn. 54.

149 Ebenda, Rn. 50ff.

150 Ebenda, Rn. 53ff.

151 Ebenda, Rn. 56f.

152 *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 119, Baumer bezeichnet den Gesamtplan als Gründungsdokument der »securitization« der europäischen Zuwanderungspolitik, S. 119.

153 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 30 (13463/02).

154 Ebenda.

155 *Zapata-Barrero*: The external dimension of migration policy in the Mediterranean region, S. 4; Umsetzung findet dies in dem »Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (2002/C 142/02) sowie einem »Programm zum Grenzschutz an den Außengrenzen« (KOM[2002] 233) und den »Richtlinien zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten« (RL 2003/9/EG).

durch die angestrebten »Partnerschaften« bei Rückkehr- und Rückübernahmepolitik.[156] Der EU geht es dabei offensichtlich darum, »[…] den jeweiligen Drittstaat zu einem effizienten Migrationsmanagement [zu] befähigen […]«.[157] *Baumer* kommt zu dem Ergebnis: »Insgesamt handelt es sich bei dem Gesamtplan […] um ein Aktionsprogramm, [das] fast ausschließlich auf restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration setzt und wesentliche Aufgaben des Grenz- und Migrationsmanagements an die Herkunfts- und Transitstaaten sowie an private Akteure auslagert.«[158]

Gleichzeitig wurden schon 2001 internationale Organisationen für die Migrationskontrolle in Drittstaaten von der Kommission mit einbezogen:

> »Insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen wie UNHCR oder IOM in vielerlei Hinsicht wertvolle Hilfe leisten. Diese Organisationen können zum einen sicherstellen, dass die Maßnahmen vollumfänglich mit den berechtigten Schutzbedürfnissen in Einklang stehen. Zum anderen kann die Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen. Und schließlich kann ihr Engagement auch dazu beitragen, dass die Beteiligten größeres Verständnis füreinander entwickeln.«[159]

Das 2004 vom Europäischen Rat in Brüssel[160] angenommene »Haager Programm: Zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«[161] führt das restriktive, auf Sicherheit und Kontrolle abstellende Migrationsmanagement weiter.[162] Punkt III. behandelt dort die Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts jeweils als eigenen Aspekt. Ausgerechnet unter dem Unterpunkt »Stärkung der Freiheit« befinden sich unter anderem die für das europäische Migrationsmanagement bedeutsamen Überlegungen zur »externen Dimension von Asyl- und Zuwanderung«. Dabei handelt es sich erneut um die partnerschaftlichen Beziehungen zu Herkunfts-, Transit- und Drittländern sowie die Steuerung der Wanderungsbewegungen.[163] Das europäische Migrationsmanagement sollte

---

156 *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 123f.

157 Ebenda, S. 120.

158 *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 121.

159 KOM(2001) 672, S. 9f.

160 Europäischer Rat (Brüssel), 4.-5.11.2004, (14292/04).

161 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1.

162 *Angenendt*: Migration, Mobilität und Entwicklung, S. 42; *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 122; *Bendel*: Europäische Migrationspolitik, S. 8.

163 Auffällig ist, dass im Haager Programm von »Wanderungsbewegungen« und nicht mehr von »Migrationsströmen« gesprochen wird. Dies scheint einzig der Übersetzung geschuldet zu

nach dem Haager Programm auch weiterhin darauf ausgerichtet sein, »Drittländer partnerschaftlich […] zu unterstützen, um ihre Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutze von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale Zuwanderungsmöglichkeiten zu informieren […], Grenzschutzkapazitäten aufzubauen […].«[164] Auch das Haager Programm beinhaltete damit die strategischen Punkte der europäischen Migrationspolitik: erstens die Formulierung des politischen Ziels der *Verlagerung der Grenzkontrollmaßnahmen* an die Anrainerstaaten des europäischen Territoriums, zweitens die Befähigung der Staaten zur Übernahme entsprechender Grenzkontrollmaßnahmen (»*ihre* Fähigkeit«) und drittens, die *Einbeziehung der Transit- und Herkunftsländer* in die Migrationsverhinderungspolitik.[165]

Nachdem Anfang Oktober 2005 Tausende Geflüchtete in Ceuta und Melilla versuchten, die Grenzzäune der spanischen Enklaven zu überwinden, forderte der Europäische Rat Ende Oktober 2005 im Rahmen eines informellen Treffens in Hampton Court ein umfassendes Konzept für die Steuerung der Migrationsströme und diesbezüglich praxisbezogene Maßnahmen, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durchgeführt werden sollten.[166] Die Kommission entwickelte daraufhin erstmals eine Strategie der operativen Zusammenarbeit mit Dritt-, Herkunfts- und Transitstaaten, um die Migration auf den wichtigsten Migrationsrouten »effizienter steuern zu können«.[167] Mit den wichtigsten Herkunftsländer sollen *Kapazitäten* für die Migrationssteuerung aufgebaut werden – zum Beispiel im Bereich des Grenzschutzes oder der Novellierung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften zur Steuerung der legalen Migration und Bekämpfung illegaler Einwanderung.[168]

Bestätigt wurden diese Forderungen durch den Europäischen Rat im Dezember 2005 in Brüssel: In dem »Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum« geht es neben dem Ausbau der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere um die Migrationssteuerung als Thema des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Afri-

---

sein, denn in der englischen Version wird wie in den Schlussfolgerungen und Beschlüssen zuvor von »migration flows« und in der französischen von »flux migratoire« gesprochen.

164 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1, Ziff. 1.6.1.

165 So auch *Baumer*: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, S. 121, Hervorhebung N.A.

166 KOM(2005) 621, S. 3.

167 Ebenda, S. 7.

168 KOM(2005) 621, S. 7f.

ka[169] und den europäischen Nachbarländern.[170] Der Europäische Rat forderte in Bezug auf die Migrationsrouten die Entwicklung einer operativen Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Gem. Art. 13 des Cotonou-Partnerschaftsabkommens[171] wurde dieser politische Dialog zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) ab Anfang 2006 geführt – in diesem Kontext fand beispielsweise die erste Europa-Afrika-Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Marokko statt, in der über die operationale Kooperation und Aktionen zu den westafrikanischen Migrationsrouten diskutiert wurde.[172]

Auch das Stockholmer Programm von 2010 legte den Hauptschwerpunkt der Migrationspolitik auf die »echte Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern«.[173] Als prioritär wurde insbesondere die Nutzung des Instruments »Mobilitätspartnerschaft« »[...] als wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration«[174] benannt. Kapazitäten der Infrastrukturen und Verwaltungskapazitäten für die Behandlung aller Migrationsaspekte sollten aufgebaut werden.[175] Es müssten Instrumente entwickelt werden, die die Drittländer »[...] dazu bewegen, Kapazitäten für die Bewältigung von Migrationsströmen und lang andauernden Flüchtlingssituationen aufzubauen und ihnen dabei behilflich zu sein«.[176] Dazu sollen unter anderem die Befähigung zur Schutzgewährung und die Idee der »Regionalen Schutzprogramme« (dazu Kapitel 2, B.III.1.) gestärkt werden.[177]

Auch im Rahmen der Agenda für Migration aus 2015 kommt den Herkunfts- und Transitländern der Migration – so die Kommission – im Migrationsmanagement eine Schlüsselrolle zu:[178] Die Zusammenarbeit im Kontext von Partnerschaften mit den Transit- und Herkunftsländern sollte insbesondere dazu dienen, die Ursachen für irreguläre Migration und Vertreibung in Drittländern zu bekämpfen, sowie die Aktivitäten der Schleuser:innen und Menschenhändler:innen

169 Europäischer Rat (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.12.2005 (15914/1/05), Anlage I, S. 11f.

170 Ebenda, S. 12f.

171 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000.

172 KOM (2006) 735, Anlage B, S. 16ff.

173 Europäischer Rat (2010/C 115/01), Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ziff. 6.1.1.

174 Ebenda, Ziff. 6.1.1.

175 Ebenda, S. 28.

176 Ebenda, S. 33ff.

177 Ebenda, S. 33ff.

178 Europäische Kommission, online abrufbar unter http://ec.europa.eu/priorities/migration_de (letzter Zugriff am 05.05.2019).

zu unterbinden. Entsprechend wurde auf Vereinbarungen zur externen Steuerung der Migration – beispielsweise auf die Mission EUCAP Sahel Niger[179] (EU Capacity Building Missions), die EUNAVFOR MED Operation Sophia (European Union Naval Force – Mediterranean)[180] und die Khartum-, Rabat- oder Valletta-Prozesse[181] – verwiesen. Gleichzeitig wird die EU »[...] **Drittstaaten helfen, ihren** [Rücknahme-]**Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt«.[182]

Ab dem Jahr 2016 wurden die Bemühungen um Kooperation mit Drittstaaten, die es zu diesem Zeitpunkt schon in unterschiedlichsten Formen gab (Europäisches Nachbarschaftsinstrument [ENI], Partnerschaftsabkommen, Mobilitätspartnerschaften), im »neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda« (Europäisches Partnerschaftsabkommen) zusammengefasst.[183] Seine Umsetzung fand der neue Partnerschaftsrahmen in sogenannten Migrationspakten zwischen der EU und den Herkunfts- und Transitstaaten. Entscheidungsleitendes Moment für die Kommission zum Abschluss dieser Migrationspakte war dabei die Bereitschaft der betroffenen Herkunfts- und Transitländer, bei der Migrationssteuerung die europäischen

179 EUCAP Sahel Niger ist eine 2012 ins Leben gerufene zivile kapazitätenbildende EU-Mission, die durch Beratung und Ausbildung der nigrischen Polizei – im migrationspolitischen Kontext – einen effektiveren Beitrag zur Verhinderung der irregulären Einwanderung leisten soll.

180 EUNAVFOR MED Operation Sophia ist seit Juni 2015 eine Marineoperation gegen Schleuser:innen und Menschenhändler:innen, dessen Mandat zuletzt bis März 2020 verlängert wurde. Im Juli 2016 wurde das Mandat erweitert, seither ist die EUNAVFOR MED Operation Sophia auch für die Ausbildung und Unterstützung der libyschen Küstenwache und Marine zuständig. Im Zuge der Diskussion um die Seenotrettung im Mittelmeer wurde für die Dauer der letzten Verlängerung der Schiffsbestand der Operation allerdings ausgesetzt. Der EUNAVFOR MED Operation Sophia folgte 2020 die EUNAVFOR MED IRINI.

181 Rabat-, Khartum- und Valletta-Prozesse sind gemeinsame Initiativen der Europäischen und Afrikanischen Union über den Dialog und die Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Schwerpunkte des Rabat-Prozesses sind das Grenzmanagement, die Verhinderung illegaler Migration und der Flüchtlingsschutz; beim Karthum-Prozess geht es insbesondere um die Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel. Der Valletta-Prozess führte diese Dialoge fort und diente dazu, die Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern zu vertiefen. Der Valletta-Aktionsplan ist eine politische Erklärung mit fünf Schwerpunkten, bei denen es neben der Bekämpfung der Fluchtursachen, der Förderung legaler Migrationswege, der Bekämpfung von Menschenschleusung auch um den Schutz von Migrant:innen und die Verbesserung der Zusammenarbeit bei Rückführung und Rückübernahme geht. Daneben gibt es seit 2014 den Dialog über Migration und Mobilität.

182 KOM (2015) 240 endg., S. 12 (Hervorhebung im Original).

183 KOM(2016) 385.

Vorgaben umzusetzen. Dabei wurde der Charakter des vermeintlichen partnerschaftlichen Verhältnisses offenkundig: »Die Entwicklung dieser Beziehungen wird sich nach der Fähigkeit und der Bereitschaft dieser Länder richten, bei der Migrationssteuerung und insbesondere bei der wirksamen Bekämpfung der irregulären Migration und der Rückübernahme irregulärer Migranten mit der EU zusammenzuarbeiten.«[184]

Die Ausgestaltung dieser Kooperationen (ob nun Partnerschaftsabkommen, Assoziations- und Kooperationsabkommen, Migrations- oder Mobilitätspartnerschaften) variierte in den folgenden Jahren. Sie wurden 2016 im Rahmen des Europäischen Partnerschaftsabkommens gebündelt. Wie hegemonial diese kooperativen Abkommen[185] sind, stellt der Europäische Rat schon früh fest: »Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein.«[186] Stellt der Europäische Rat eine solche »[…] nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittlandes bei der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme fest […]«,[187] kann er »[…] Maßnahmen und Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union annehmen […]«.[188]

2. Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten (Remote Control)

Ohne Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Drittstaaten wäre das europäische Migrationsmanagement darauf begrenzt, illegalisierte Migrant:innen ausschließlich in ihre Herkunftsländer abzuschieben oder auszuliefern, denn ein Staat muss einzig und allein die eigenen Staatsangehörigen aufnehmen. Kooperationsvereinbarungen mit Drittstaaten sind daher ein grundlegendes Mittel des europäischen Migrationsmanagements und wie im Folgenden

---

184 KOM(2016) 385, S. 7.

185 Kooperation im Migrationsmanagement ist hegemonial, »eine Konsequenz des Kolonialismus«, *Buckel:* Das spanische Grenzregime, S. 259; dazu siehe unter anderem *Kunz/Maisenbacher:* Beyond conditionality versus cooperation, S. 201ff.; *Geiger/Pécoud*: The New Politics of International Mobility, S. 18, die schreiben: »[…] in a context marked by massive inequalities between states, asymmetric ›cooperation‹ may amount to unilateral imposition of powerful states' concerns upon less powerful countries. This is for example clear in the agreements between *hegemonic* European states and politically and discursively *subordinated* sending countries/countries of origin, which – under the cover of ›cooperation‹, ›partnership‹, ›development‹ or ›good governance‹ purposes – pursue mainly security- and control oriented objectives.« (Hervorhebung im Original).

186 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.–22.6.2002, Rn. 35 (13463/02).

187 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.–22.6.2002, Rn. 36 (13463/02).

188 Ebenda.

zu zeigen sein wird, eine sehr effektive Neo-Refoulement-Praxis. Derartige Kooperation sind Non-entrée-Politiken, die den klassischen Grenzkontrollpolitiken ähneln.[189] *Boswell* schreibt dazu: »The logic is here to engage sending and transit countries in strengthening border control, combating illegal entry, migrant smuggling and trafficking, or readmitting migrants who have crossed into the EU illegally.«[190]

Mit der Kommissionsmitteilung »Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern«[191] wurde der politische Rahmen für die Einbeziehung der Migrationsangelegenheiten in die Beziehungen zu Drittstaaten abgesteckt: zum einen durch Klauseln über die gemeinsame Steuerung der Migration und zum anderen durch Rückübernahmeklauseln.[192] Letztere werden als conditio sine qua non für alle migrationspolitischen Kooperationen bezeichnet.[193]

Wie dieses Engagement der Regierungen von Drittstatten im Rahmen der Umsetzung von eigenen Migrations- und Grenzpolitiken stattfindet und wie das europäische Migrationsmanagement dies steuert, zeigt *Buckel* anhand von drei Outsourcing-Technologien: dem Abschluss von Rückführungsabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Regierungen des Globalen Südens, der Abschaffung regionaler Reisefreiheit und der Errichtung von EU-finanzierten Transitlagern.[194] Diese Arbeit ergänzt diesen Dreiklang um die Kooperationsabkommen auf unterschiedlichen Ebenen der Exekutive (siehe Unterpunkte a.–c.). Gleichzeitig wird dargestellt, wie die IOM und andere internationale Organisationen von der EU an der Umsetzung entsprechender staatlicher Vereinbarungen beteiligt werden.

a. Verwaltungsabkommen oberster Exekutivbehörden

Eine Kooperation der EU mit den Drittstaaten findet sowohl auf oberster Exekutivebene als auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen statt. Auf der höchsten Exekutivebene werden die nationalen Regierungen sowie die Kommission, der Europäische Rat und der Rat der EU tätig. Dabei findet die für das Migrationsmanagement relevante Kooperation durch den Abschluss von Rückführungsabkommen statt.

---

189 *Gammeltoft-Hansen/Hathaway:* Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence.

190 *Boswell:* The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, S. 619.

191 KOM(2002) 703.

192 KOM(2003) 323, S. 21.

193 *Riebau:* Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 63; Abkommen der EU beinhalten seither bis zu drei Vorgaben: 1. Rückübernahmeklauseln/Migrationssteuerungsklauseln, 2. Menschenrechtsklauseln, 3. Anti-Terrorismusklauseln, siehe auch *Coleman:* European Readmission Policy, S. 215.

194 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 191ff.

Seit 2002 hat sich eine europäische Rückführungspolitik mit Schwerpunkt auf der Einbeziehung von Rückführungsabkommen in allen Kooperations- und Assoziationsabkommen entwickelt.[195] Daher gelten für die Kommission unter »strategischen Gesichtspunkten [...] die Rückübernahmeabkommen als notwendiges Instrument für eine wirksame Steuerung der Migrationsströme in die EU-Mitgliedstaaten (MS). Da sie die rasche Rückführung irregulärer Zuwanderer erleichtern sollen, werden sie als entscheidender Faktor bei der Bekämpfung der irregulären Zuwanderung betrachtet.«[196] Grundlegend ist dabei, dass in diesem Kontext immer von illegalisierter Migration ausgegangen wird. Schwerpunkt der Strategie des Migrationsmanagements über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen sind seit 2015 die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migrant:innen.[197] Die europäische Rückführungspolitik besteht seither aus den europäischen Rückführungsabkommen, den politischen Migrationsdialogen mit Rücknahmebezug, den Mobilitätspartnerschaften und dem im Jahr 2016 eingeführten Instrument des Partnerschaftsrahmens (Migrationspartnerschaften).[198]

In Rückübernahmeabkommen wird die Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen und fremden Staatsangehörigen/Staatenlosen geregelt.[199] Die EU hat seit dem Vertrag von Amsterdam die Kompetenz zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen (nunmehr Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 218 AEUV).[200] Sekundärrechtliche Rechtsgrundlage ist die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten bilaterale Rückführungsabkommen vereinbaren.

Nach *Buckel* sind Kooperationsvereinbarungen – konkret Rückführungsabkommen – zwischen EU-Mitgliedstaat und Drittstaat, die eine Verbindung zwischen Entwicklungspolitik und Migrationskontrolle herstellen, ein »zentraler Baustein des ›managing migration‹«.[201] Migrationsmanagement wird, so *Buckel*,

---

195 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002; zur Entwicklung siehe ausführlich *Coleman:* European Readmission Policy, S. 11ff.

196 KOM(2011) 76, S. 2.

197 KOM(2015) 240, S. 12.

198 *Wolf:* Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten, S. 49.

199 *Riebau:* Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 61.

200 Zu Begriff und Geschichte siehe ausführlich *Schmidt:* Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, S. 21ff.; *Coleman:* European Readmission Policy, S. 211ff.; *Roig/Huddleston:* EC Readmission Agreements; *Bouteillet-Paquet* arbeitet unterschiedliche Generationen an Rückübernahmeabkommen heraus und formuliert überzeugende Kritik, siehe *Bouteillet-Paquet:* Passing the Buck; für ausführliche Besprechungen von Rückübernahmeabkommen der EU mit Albanien siehe *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, und für die Türkei und Marokko siehe *Wolff:* The politics of negotiating EU Readmission Agreements.

201 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 255; *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 193, wobei sie hier ausschließlich auf Rückübernahmeabkommen der Mitgliedstaaten abstellt; so auch *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien.

damit den Regierungen der Vertragspartner:innen überlassen. Die Autorin vermutete 2013, dass der Abschluss von Rückführungsabkommen auf europäischer Ebene mit afrikanischen Ländern hingegen aufgrund fehlender materieller Zugeständnisse der EU und der mitgliedstaatlichen Verweigerung der Erteilung von Visa-Erleichterungen in Zukunft eher die Ausnahme bleiben dürfte.[202]

Ob sie damit Recht behalten soll, ist zum jetzigen Zeitpunkt kaum einschätzbar. Die EU verhandelt seit 2000 mit Marokko und seit 2002 mit Algerien – bisher ohne Ergebnis. Allerdings bestehen seit 2014 für Tunesien und seit 2016 für Nigeria weitere Verhandlungsmandate mit afrikanischen Regierungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen. 2019 hat die EU mit 17 Staaten Rückführungsabkommen geschlossen – es befindet sich allerdings nur ein einziges afrikanisches Land darunter. Geografischer Schwerpunkt der bereits abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen ist die direkte östliche Nachbarschaft der EU.

Während die Rücknahmepflicht eigener Staatsangehöriger[203] nur deklaratorischer Natur ist, gibt es Rückübernahmeabkommen, die »Drittstaatsklauseln« beinhalten.[204] Die Rücknahmepflicht ergibt sich hier nicht aus der Staatsangehörigkeit (und somit nicht aus dem internationalen Recht,[205] sondern aus dem Abkommen selbst[206]) und entsteht einzig durch den Aufenthalt des Subjekts in dem Vertragsstaat.[207] Zugrunde liegendes Argument der EU beziehungsweise der Mitgliedstaaten ist, dass das Gebot der nationalen Souveränität die Entscheidung des jeweiligen Staates beinhaltet, wer sich auf dem Territorium der europäischen Mitgliedstaaten bewegen darf und wer nicht. Folgerichtig hängt die Glaubwürdigkeit der europäischen Staaten auch davon ab, ob die Verweigerung des legalen Aufenthalts erfolgreich durchgesetzt werden kann.[208] Rückübernahmeabkommen der sogenannten dritten Generation verfügen über entsprechende Drittstaatsklauseln und sind »[…] formale Grundlage für die Einbindung von Drittstaaten in das Grenzregime der EU […]«.[209] Nach *Bouteillet-Paquet* gibt es vier Generationen von Rückübernahmeabkommen, wobei sich die erste Generation auf Abkommen zwischen den EG-Staaten und die zweite Generation auf Abkommen zwischen EG-Staat und

202 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 192.

203 Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger ergibt sich schon aus Art. 3 Protokoll Nr. 4 EMRK, Art. 12 IPBPR, Art. 13 Abs. 2 AEMR.

204 *Riebau:* Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 62; *Roig/Huddleston:* EC Readmission Agreements.

205 *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 121.

206 Zur Rechtsnatur dieser Klauseln siehe *Riebau:* Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 63; *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 121.

207 *Riebau:* Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente, Rn. 62.

208 *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 122.

209 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 191.

Drittstaat bezieht.[210] Für die vierte Generation von Rückübernahmeabkommen ist nach *Bouteillet-Paquet* ein verstärkter Sicherheitsaspekt charakteristisch.[211] Bei Rückübernahmeabkommen der dritten Generation verpflichten sich Regierungen dazu, im Falle eines Transits von Migrant:innen durch ihr Staatsgebiet auf dem Weg nach Europa, neben den eigenen Staatsangehörigen auch diese Drittstaatsangehörigen zurückzunehmen. Die europäische Politik zielt hier auf die Schaffung von »buffer zones« ab, denn die Verpflichtung zur Rückübernahme nicht nur der eigenen Staatsangehörigen führt dazu, dass die Regierungen der Partnerstaaten der EU dazu angehalten werden, ihre eigenen Grenzen bezüglich des Transits Drittstaatsangehöriger zu kontrollieren.[212] *Coleman* beschreibt dies als das Abfangen der Migrant:innen en route:

> »A current priority of the community is to establish a ›buffer zone‹ of countries assuming responsibility for transit migration around the EU. The ultimate buffer, of course, consists of countries which not only readmit immigrants, but also block or intercept immigrants *en route* to the EU. Readmission agreements, which provide for the readmission of third country nations, are generally assumed to persuade neighboring third countries to do also the latter.«[213]

So sind die Transitstaaten nur dann nicht verpflichtet, Drittstaatsangehörige zurückzunehmen, wenn sie die eigenen Grenzen erfolgreich kontrollieren. Konfrontiert mit möglichen Übernahmen von Menschen im Transit, führt dies bei den Staaten dazu, dass sie die Migrationsströme auf ihrem eigenen Territorium kontrollieren.[214] Der Rat der EU stellte dazu Ende 2001 fest: »Readmission is a procedure intended to make the States and third States take responsibility for the failings of their border control systems«,[215] woraus im Anschluss wird: »Readmission makes the Member States and the third States responsible for controlling their borders efficiently.«[216]

---

210 *Bouteillet-Paquet:* Passing the Buck.

211 Ebenda, S. 371ff.

212 *Coleman:* European Readmission Policy, S. 61; *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 123; *Bouteillet-Paquet:* Passing the Buck, S. 364; *Noll:* The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany, S. 419.

213 *Coleman:* European Readmission Policy, S. 61 (Hervorhebung im Original).

214 Ebenda, S. 62; zur Kritik an dieser Logik siehe auch ebenda, S. 62; *Kruse*: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 123.

215 Rat der Europäischen Union, Dokumentennummer 12790/01, Oktober 2001, S. 8; zitiert nach *Kruse:* EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries, S. 122f.

216 Rat der Europäischen Union, Dokumentennummer 12790/3/01, Januar 2002, S. 9, nach ebenda, S. 122f.

Interessant im Kontext von Rückübernahme ist das Zusammenspiel mit dem Konzept des sicheren Drittstaates.[217] Art. 38 Abs. 1 der RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) bestimmt das Konzept des sicheren Drittstaates, dessen rechtliche Konsequenzen beispielsweise bei Geltendmachung des nationalen Asylrechts offenbar werden. Die Einstufung eines Staates als sicherer Drittstaat hat für Schutzsuchende zur Folge, dass sie ohne Prüfung ihrer Schutzbedürftigkeit in den entsprechenden Drittstaat abgeschoben werden können. Weil das internationale Recht keine Rechtsgrundlage für die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen kennt, werden Rückübernahmeabkommen und damit die Kooperation der Staaten mit der EU (oder bilateral mit den Mitgliedstaaten) als Komplementierung dieses Konzepts angesehen.[218] Das Konzept der sicheren Drittstaaten »[…] is a procedural mechanism for shuttling asylum seekers to other States said to have primary responsibility for them, thereby avoiding the necessity to make a decision on the merits because another country is deemed or imagined to be secure«.[219] Durch die Umsetzung dieses Konzepts entsteht eine zweite »buffer zone« zwischen den Herkunftsstaaten und (europäischen) Zielstaaten,[220] zu dessen tatsächlichen Umsetzung es entsprechender Abkommen bedarf.[221] Rechtlich gibt es allerdings keinen Zusammenhang zwischen Rückübernahmeabkommen und der Bestimmung von sicheren Drittstaaten.[222]

In dieser Arbeit geht es dabei gerade nicht um die konkreten hoheitlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel die notwendige Rückkehrentscheidung[223] durch die zuständige Ausländerbehörde im Einzelfall, die im Zuge einer Überstellung im Rückkehrverfahren getroffen werden muss. Sondern, dass – einer remote-control-Maßnahme entsprechend – Strategien umgesetzt werden, die eben keine herkömmliche Abschiebung oder Rücküberstellung im Sinne von hoheitlichen Entscheidungen sind, sondern auf diffuse Art und Weise migrationsverhindernd wirken.

---

217 Art. 38 der RL 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) bestimmt das Konzept der sicheren Drittstaaten. Danach handelt es sich um einen von einem asylsuchenden Menschen *en route* durchreisten Staat, welchen die EU beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten als sicher im Sinne der Vorgaben des Abs. 1 des Art. 38 der RL eingestuft haben und wo der:die Asylsuchende hätte Schutz beantragen können.

218 *Coleman:* European Readmission Policy, S. 67.

219 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 392.

220 Ebenda, S. 390.

221 *Schmidt:* Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, S. 30.

222 Zur Kritik siehe *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 392.

223 Art. 6 RL 2008/115/EG.

Die europäische Rückführungspolitik in Form des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen beinhaltet hingegen eben diese neuen Formen der Migrationsverhinderung, die ohne konkreten hoheitlichen Eingriff – aber dennoch genauso extrem effektiv – die Migrationsverhinderung *nach* Europa zum Ziel haben. Die Outsourcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagement führt mit Drittstaatsklauseln und dem Prinzip der sicheren Drittstaaten sowie mit Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten außerhalb des europäischen Territoriums zur faktischen Verlagerung der europäischen Migrationskontrolle. Das europäische Migrationsmanagement schafft mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen »buffer zones« und kann damit schon vor dem europäischen Territorium Migrationsbewegungen mit dem Ziel der Migrationsverhinderung steuern. Der internationale Flüchtlingsschutz (Remote Protection) spielt in dieser Form der Outsourcing-Strategie keine Rolle. Kooperationsvereinbarungen in Form von Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Partnerstaaten werden damit in die Migrationskontrolle des europäischen Migrationsmanagement eingebunden. Die Vertragsstaaten wiederum setzen dabei die materiellen Zugeständnisse der EU »unter dem Deckmantel der Entwicklung«[224] für die Schaffung von nationalen Migrationspolitiken und -institutionen oder die Finanzierung von Informationskampagnen über Migrations- und Anwerbungspläne ein.[225]

b. Arbeitsvereinbarungen nachgeordneter Exekutivbehörden

Auch im Rahmen von behördlichen Verwaltungsabkommen findet eine Kooperation der europäischen Behörden mit Transit- und Herkunftsländern statt. Art. 71 VO (EU)2019/1896 ermöglicht zum Beispiel der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zum Zwecke der integrierten europäischen Grenzverwaltung und der Migrationspolitik. Frontex bietet gemäß Art. 71 Abs. 2 VO (EU)2019/1896 technische und operative Unterstützung für Drittstaaten im Rahmen der Politik der Union im Bereich Außenbeziehungen an. Mit den Behörden der Drittstaaten kann Frontex insoweit zusammenarbeiten, als dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist (Art. 73 Abs. 1 VO (EU)2019/1896), wobei dies entweder über Statusvereinbarungen der EU mit dem betreffenden Drittstaat auf der Grundlage des Art. 218 AEUV erfolgt oder im Rahmen von sogenannten Arbeitsvereinbarungen funktioniert (Art. 73 Abs. 4 UAbs. 1 VO (EU)2019/1896). Gemäß Art. 73 Abs. 4 UAbs. 1 VO (EU)2019/1896 werden in den Arbeitsvereinbarungen Umfang, Art und Zweck der Zusammenarbeit geregelt und mit der operativen Zusammenarbeit verknüpft. Die Übertragung von entsprechenden administrativen

---

224 *Adepoju/Van Noorloos/Zoomers*: Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South, S. 63.

225 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256.

Befugnissen an EU-Agenturen ist nach der umstrittenen *Meroni-Doktrin*[226] nicht gänzlich untersagt, unterliegt aber besonderen Bedingungen.[227]

Unterschieden wird zwischen dem Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten (Typ 1) und dem Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit internationalen Organisationen (Typ 2).[228] Typ-1-Arbeitsvereinbarungen stellen die rechtliche Grundlage für die Einbeziehung von Drittstaaten in die Operationen von Frontex auf extraterritorialem Gebiet dar. Typ-2-Arbeitsvereinbarungen bestehen unter anderem mit IOM, UNHCR, ICMPD, Interpol und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC). Die Arbeitsvereinbarungen können damit auch rechtliche Grundlage des Outsourcings von Remote-Control-Aufgaben im europäischen Migrationsmanagements sein.[229]

Mit Abschluss dieser Arbeitsvereinbarungen, die sich auf operative Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden der Grenzverwaltung und Rückkehr in Herkunftsländer beziehen, werden sowohl die zuständigen Behörden (nicht der Staat oder die Regierung selbst)[230] als auch Frontex Teil des europäischen Migrationsmanagements.[231] Der ehemalige Frontex-Chef *Ilkka Laitinen* hat dies folgendermaßen beschrieben: »[…] we do not establish a partnership with a country or a government but [between] the border control authority of that third country and Frontex.«[232]

Anders als bei der Kooperation im Migrationsmanagement oberster Exekutivbehörden findet hier eine Kooperation auf Verwaltungsebene statt. Diese Arbeitsvereinbarungen sind keine internationalen Verträge und rechtlich nicht bindend. Sie werden als technische (in Abgrenzung zu politischen[233]) Vereinbarungen auf niedriger Stufe bezeichnet.[234] Kritisiert wurden diese Arbeitsvereinbarungen be-

---

226 EuGH, Urteil vom 13. Juni 1958, C-9/56, C-10/56.

227 Zu den Bedingungen im Einzelnen siehe *Comand-Kund:* European Union Agencies as Global Actors, S. 26ff.; *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 25f.

228 *Comand-Kund:* European Union Agencies as Global Actors, S. 184f.

229 So auch *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 173ff.

230 Zur Abgrenzung technischer und politischer Arbeitsvereinbarungen siehe *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 31ff.; dazu auch *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 175.

231 Absatz 4 der VO (EU)2016/1624 sieht sogar die Ausführung von exekutiven Befugnissen in einem Drittland vor – dazu wird zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat eine Statusvereinbarung geschlossen.

232 *Ilkka Laitinen*, House of Lords, Frontex: The EU External Borders Agency Report with Evidence (HL Paper 60 2008), S. 46, Rn. 150 (Q268).

233 *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 30ff.

234 Ebenda, S. 31ff.; dazu auch *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 175, und *Baldaccini:* Extraterritorial Border Controls in the EU, S. 251ff.

züglich rechtsstaatlicher, demokratischer sowie menschenrechtlicher Lücken im Kontext der Zusammenarbeit mit Frontex.[235]

Diese Arbeitsvereinbarungen, die sich im Folgenden ausschließlich auf die Arbeitsvereinbarungen von Frontex im Rahmen des Outsourcing-Programmes des europäischen Migrationsmanagements beziehen, dienen als eigenes Beispiel für die Kooperationsstrategie, weil sie unabhängig von der Kooperation von nationalen Regierungen, »[…] *selbst* die auswärtige Initiative ergreifen, als mit entsprechenden Behörden anderer Staaten in Kontakt treten und eigenständig damit beginnen, Koordinationsstrukturen auszubauen. In diesem Fall stehen eben diese nachgeordneten Behörden am politisch gestaltenden *Ausgangspunkt* transnationaler Beziehungen – ebenso wie an ihrem Endpunkt durch Vollzug.«[236]

Fink beschreibt die Arbeitsvereinbarungen mit Frontex als eine der grundlegenden Voraussetzungen für den Erfolg des Migrationsmanagements:

> »Frontex actively engages in setting up cooperation structures with the authorities of third countries, which is commonly viewed as essential for the success of operations outside EU territory. One of the instruments designed to secure the cooperation of third countries are working arrangements entered into by Frontex on the one hand and the authorities of third countries on the other hand.«[237]

Anfang 2020 hat Frontex nach eigenen Angaben mit 18 Nicht-EU-Behörden entsprechende Arbeitsvereinbarungen abgeschlossen.[238] Der Schwerpunkt der Kooperation liegt gemäß Art. 71 Abs. 1 VO (EU)2019/1896 iVm Art. 3 Abs. 1 g VO (EU)2019/1896 auf benachbarten Drittstaaten und Drittstaaten, die entsprechend der Risikoanalysen als Herkunfts- und Transitländer für illegale Einwanderung zu betrachten sind.

Inhaltlich liegt der Schwerpunkt der mit Frontex abgeschlossenen Arbeitsvereinbarungen auf Kooperationen im Kontext der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung (IEG) (Art. 71 Abs. 2 iVm Art. 8 Abs. 4 VO (EU)2019/1896). Gem. Art. 3 Abs. 1 VO (EU)2019/1986 besteht die IEG in Bezug auf das Migrationsmanagement aus Kooperationen mit Drittstaaten, technischen und operativen Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen und der Rückkehrpolitik von Drittstaatsangehörigen. Entsprechend der Vorgaben aus der VO bestehen die Vereinbarungen

235 *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 175f.; *Baldaccini:* Extraterritorial Border Controls in the EU, S. 244; *Fink:* Frontex Working Arrangements; *Comand-Kund:* European Union Agencies as Global Actors, S. 193.

236 *Möllers:* Transnationale Behördenkooperation, S. 354f. (Hervorhebung im Original).

237 *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 35.

238 Alle Arbeitsvereinbarungen sind online abrufbar unter https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries (letzter Zugriff am 10.01.2019).

aus der Bekämpfung von irregulärer Migration und diesbezüglicher grenzüberschreitender Straftaten durch Verstärkung der Grenzkontrolle und Grenzsicherheit.[239] Kooperation findet bei Risikoanalysen und der Organisation von gemeinsamen Rückkehroperationen sowie im Bereich der Ausbildung und im Bereich von Forschung und Entwicklung statt.[240]

In der Arbeitsvereinbarung zwischen Frontex und der Türkei – betitelt als »Memorandum of Understanding« – heißt es unter anderem:

> »1. Exchange of relevant experiences and best practices in the field of border control (border checks, border surveillance and risk analysis);
> 2. Exchange of relevant strategic information and analytical products, based in general on the principle of reciprocity and in accordance with their respective legislation;
> [...]
> 9. Frontex and the competent Turkish authorities aim to promote improvement of the technical and organisational cooperation between the competent border management authorities of the EU Member States and of Turkey; [...].«[241]

Auch die Typ-2-Arbeitsvereinbarungen von Frontex mit internationalen Organisationen werden vom europäischen Migrationsmanagement genutzt. ICMPD, IOM und UNHCR sind Partner:innen von Frontex bei der Umsetzung von Projekten, bei denen die Agentur Nicht-EU-Staaten technische Assistenz im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement anbietet und auch hier mit den zuständigen Behörden kooperiert: »The technical assistance projects contribute to laying the foundation for strategic cooperation, or build up on already established functional relationships between Frontex and the national authorities of relevant countries.«[242]

Mit Hilfe von ICMPD und IOM wurde beispielsweise zwischen 2014 und 2018 in den an die EU angrenzenden östlichen Staaten das »Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project (EaP)« umgesetzt, wobei es um die Verbesserung der Befähigung der am Border Management beteiligten nationalen Behörden bezüglich Sicherheit, Schutz von gefährdeten Personen und der Verhinderung von grenzüberschreitender Kriminalität ging. In den Staaten des westlichen Balkans und der Türkei haben IOM und UNHCR zusammen mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) das »Regional Support to

---

239 *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 29; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 175.

240 *Fink:* Frontex Working Arrangements, S. 29.

241 Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, 28.5.2012.

242 https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/ (letzter Zugriff am 28.07.2020).

Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey (IPA II), Phase II« bis 2021 umgesetzt. Auch hier geht es um technische Assistenz für das europäische Migrationsmanagement – in diesem Fall aber um schutzbedarfsgerechte Systeme zur Einreisesteuerung (Registrierung, Identifikation, Asyl- und Überstellungsverfahren).[243]

Auch auf der Verwaltungsebene findet damit im Migrationsmanagement ein Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben statt, wenn sowohl die Verwaltungsbehörden als auch die beteiligten internationalen Organisationen an der Migrationskontrolle auf unterschiedliche Art und Weise beteiligt werden.

Frontex wird im Migrationsmanagement als europäische Agentur[244] aktiv. Ihr werden als Agentur im Rahmen des Migrationsmanagements Aufgaben – insbesondere Grenzkontrolle und Verhinderung illegalisierter Migration – übertragen. Durch Kooperationsvereinbarungen auf Verwaltungsebene, konkret durch Abschluss von Arbeitsvereinbarungen auf Ebene der Verwaltungsbehörden, werden dann in einem zweiten Schritt diese Aufgaben auf die zuständigen Behörden der Drittländer übertragen. Die so ausgegliederten Aufgaben sind offensichtlich Bestandteil der Remote-Control-Strategie. Auch die IOM ist als Partnerin von Frontex in diesem Kontext aktiv an extraterritorialen Grenzschutzprojekten beteiligt.

c. Informelle Abkommen

Des Weiteren werden auch durch informelle Abkommen Aufgaben des Migrationsmanagements an Drittstaaten outgesourct. Die damit einhergehenden rechtsstaatlichen Probleme stellt *Buckel* anhand von Memoranda of Understanding (MoU) als Absichtserklärungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen dar: »(Die) MoU bilden faktisch die Basis für migrationskontrollpolitische Maßnahmen, (…). Die ›Vorteile‹ dieser Abkommen für die beteiligten Staaten bestehen gerade in ihrer geringen öffentlichen Sichtbarkeit.«[245] So hat die EU beispielsweise zwar mit 17 Staaten Rückübernahmevereinbarungen abgeschlossen,[246] die alle öffentlich zugänglich sind. Sie hat aber auch mit mindestens sechs Staaten (Afghanistan, Guinea, Bangladesch, Äthiopien, Gambia und Côte d'Ivoire) »praktische Rückübernahmevereinbarungen« abgeschlossen, deren Inhalte nicht bekannt sind. Diese Vereinbarungen sollen die strukturierte und praktische Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und den verantwortlichen Verwaltungen in den Drittstaaten hinsichtlich der Rücknahme ermög-

243 https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/ (letzter Zugriff am 28.07.2020).

244 Daneben auch Europol und EASO.

245 *Buckel*: »Welcome to Europe«, S. 195f.

246 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (letzter Zugriff am 25.05.2020).

lichen.[247] Die Kommission geht davon aus, dass diese Art der Rückübernahmevereinbarung unter die Transparenzausnahme der VO (EG)1049/2001 (Art. 4 Abs. 1 a, dritter Gedankenstrich – Schutz des öffentlichen Interesses in Bezug auf internationale Beziehungen) fällt und verweigert den Zugang zu den Dokumenten mit folgender Begründung: »Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Offenlegung negative Auswirkungen auf ihre derzeitigen und künftigen Beziehungen zu den betroffenen Drittstaaten hätte. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Kommission weitere ähnliche praktische Rückübernahmevereinbarungen mit anderen Drittländern aushandeln könnte.«[248]

Um Menschen einfacher, effektiver und schneller identifizieren, mit Reisedokumenten versorgen und in ihre Herkunfts- oder Transitländer rückführen zu können, werden also von EU-Mitgliedstaaten Vereinbarungen mit Drittstaaten geschlossen, in denen die menschen- und flüchtlingsrechtliche Situation als katastrophal bezeichnet werden muss – ohne dass diese Vereinbarungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen.[249] Rechtsstaatlich relevant wird dies spätestens dann, wenn die praktischen Vereinbarungen faktisch die Basis für migrationspolitische Maßnahmen sind und es keine rechtlichen Abkommen gibt.[250] Die informellen Abkommen können aufgrund der fehlenden Transparenz nicht vom Parlament und internationalen Organisationen[251] kontrolliert werden. Auch ist nicht sichergestellt, ob entsprechende Menschenrechtsklauseln Teil der Abkommen sind.[252] Informelle Abkommen sind damit eine der relevantesten Neo-Refoulement-Praxen im Migrationsmanagement.

3. »Entwicklungszusammenarbeit« als spezifische Verbindung von Entwicklungspolitik und Grenzschutz (Remote Protection)

Buckel unterscheidet, weil sie sich ausschließlich auf bilaterale Vereinbarungen zwischen Nationalstaaten bezieht, zwischen zwei Generationen von Rückübernahmeabkommen: zum einen einfache Rückübernahmeabkommen,[253] zum anderen

---

247 Deutscher Bundestag, Rückübernahmeabkommen sowie Vereinbarungen über die Rückführung und Rückübernahme zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, PE 6 – 3000 – 116/19, S. 4.

248 Ref. Ares(2019)7336153 – 28/11/2019, Antrag auf Zugang zu Dokumenten Az. GestDem Nr. 2019/5992, liegt der Autorin vor.

249 Europäische Kommission, KOM(2019) 126 final, S. 11f.

250 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 195.

251 Dazu siehe *Goodwin-Gill:* The Right to Seek Asylum, S. 456.

252 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 195f.

253 Diese zeichnen sich durch fehlende Inbezugnahme auf Menschenrechtsklauseln aus. Tatsächlich finden sich in den von der EU abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen neben den Regelungen zu Rückübernahmen von illegalisierten Migrant:innen erst seit 2006 entsprechende Verweise auf europäische und internationale menschen- und flüchtlingsrechtliche Regime. Davor hat die EU mit Hongkong, Macao und Sri Lanka Rückübernahmeabkom-

sogenannte Rahmenverträge der Kooperation, die »[…] eine spezifische Verbindung von ›Entwicklungspolitik‹ und Grenzschutz organisieren«,[254] die (neben den Rückkehrmodalitäten) auch die Aufnahme von Arbeitskräften, die Integration und Kapitel über Migration und Entwicklung beinhalten.[255] Zur Verbindung zwischen »Entwicklungszusammenarbeit« und Migrationsmanagement erklärte die EU schon 2002, dass sie für die Organisation der Rückübernahme bereit sei, technische und finanzielle Unterstützung zu leisten.[256] Um diese Form der Kooperationsvereinbarungen beziehungsweise die besonderen Formen von Rückübernahmeabkommen soll es im folgenden Abschnitt gehen.

Die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Entwicklungspolitik der EU wurde erst im Jahr 2005 mit dem »Gesamtansatz für Migration«[257] (GAM) institutionalisiert. Dieser wurde seither mehrfach konkretisiert und 2011 zum »Gesamtansatz für Migration und Mobilität« (GAMM) erweitert.[258] Instrumente des Gesamtansatzes sind zum einen Mobilitätspartnerschaften und zum anderen die Gemeinsame Agenda für Migration und Entwicklung (Common Agenda on Migration and Mobility/CAMM). 2020 bestanden neun Mobilitätspartnerschaften und zwei CAMMs,[259] weshalb die Schwerpunkte der weiteren Ausführungen die Mobilitätspartnerschaften aus dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität sein werden.

Der Gesamtansatz soll durch Rahmenverträge[260] umgesetzt werden und die migrationspolitische Zusammenarbeit – im Kontext der »[…] Steuerung der Migrationsströme, einschließlich der Bekämpfung illegaler Migration […]«[261] – insbesondere durch legalen Zugang zum europäischen Territorium beinhalten. Der GAMM ist ein übergeordneter Rahmen der auswärtigen Migrationspolitik der EU, der erstmals den Aspekt der Mobilität von Drittstaatsangehörigen (legale Migrati-

men mit Drittstaatenklauseln abgeschlossen, die einzig das Verhältnis zum Völkerrecht festlegen.

254 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 193.

255 *Buckel:* Das spanische Grenzregime, S. 256.

256 Europäischer Rat (Sevilla), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.-22.6.2002, Rn. 34 (13463/02).

257 Rat der Europäischen Union, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Brüssel), 15.-16.12.2005 (15914/1/05).

258 *Angenendt:* Migration, Mobilität und Enwicklung, S. 5.

259 Aktuelle Informationen online abrufbar unter https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en (letzter Zugriff am 24.07.2020).

260 *Angenendt:* Migration, Mobilität und Enwicklung, S. 7; KOM(2007) 248.

261 KOM(2007) 248, S. 8.

on[262] in Form von Mobilitätspartnerschaften[263]) in den Bereich Entwicklungspolitik mit einbezieht. Mobilitätspartnerschaften sind, anders als die Rückübernahmeabkommen, reine Absichtserklärungen und haben keine rechtliche Verbindlichkeit.[264] Dies begründet sich darin, dass die EU keine Kompetenz für Arbeitsmigration hat – denn gemäß Art. 79 Abs. 5 AEUV verbleibt das Recht, die Zahl der einreisenden Arbeitnehmer:innen und Selbstständigen festzulegen, bei den Mitgliedstaaten. Das bedeutet, dass die EU bei der Umsetzung der Migrationspartnerschaften immer auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen ist.[265] Gleichwohl lässt sich an dieser Praxis des europäischen Migrationsmanagements darstellen, dass die Verbindung zwischen »Entwicklungszusammenarbeit« und Rückführung eine Praxis des Neo-Refoulement sind. Auch im Rahmen der Kooperation über Mobilitätspartnerschaften kann die EU von den Partnerländern fordern, sich beispielsweise zur Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen, von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen zu verpflichten. So schreibt die Kommission in einer Mitteilung über die Mobilitätspartnerschaften:

> »Die Verpflichtungen, zu denen die Drittstaaten bereit sein müssen, um die illegale Migration zu bekämpfen, werden sich von Fall zu Fall unterscheiden, da sie sich nach dem bestehenden rechtlichen Rahmen richten werden. Sie könnten beispielsweise folgende Einzelverpflichtungen umfassen:
> • Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und zur aktiven Zusammenarbeit bei deren Identifizierung
> • Verpflichtung zur Rückübernahme – unter eindeutig festgelegten Umständen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die über das Hoheitsgebiet des betreffenden Landes in die EU gelangt sind, gegebenenfalls im Rahmen eines EG Rückübernahmeabkommens
> • Initiativen zur Verhinderung illegaler Migration durch gezielte Informationskampagnen
> • Anstrengungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen und/oder Grenzverwaltung, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und/oder FRONTEX […].«[266]

Dementsprechend gibt es Mobilitätsabkommen, so zum Beispiel zwischen der EU und Marokko aus dem Jahr 2016, die neben Mobilität und legaler Migration, der

262 KOM(2011) 743, S. 4.

263 Zu EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit siehe *Angenendt:* Migration, Mobilität und Enwicklung; allgemein zu Mobilitätspartnerschaften siehe *Paulhart:* EU-Mobilitätspartnerschaften.

264 *Angenendt:* Migration, Mobilität und Enwicklung, S. 16.

265 KOM(2007) 248, S. 3.

266 KOM(2007) 248 endg., S. 4.

Verhinderung illegaler Migration, Menschenschmuggel und Grenzmanagement auch ein Kapitel über »Migration und Entwicklung« beinhalten: »To strengthen cooperation between Morocco and the EU and its Member States in support of the socio-economic development of regions with high migration potential by implementing targeted policies and encouraging investment, including by Moroccans resident abroad, in order to generate employment.«[267] Über die Entwicklungszusammenarbeit sollen sozioökonomische Entwicklungen in Ländern mit hoher Migration gefördert werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt der Förderung in Mobilitätspartnerschaften hauptsächlich bei Projekten wie Informationskampagnen und Kapazitätenbildung (beispielsweise zum Grenzmanagement), welche eher den Mitteln der Remote-Control-Strategie entsprechen.[268]

Mobilitätspartnerschaften werden deswegen auch als ein Politikinstrument eingeschätzt, welches die Regierungen in die Pflicht nimmt und Druck im Migrationsmanagement ausüben kann: »[…] that the ›mobility partnerships‹ possess the potential to increase the leverage EU could exercise *vis-à-vis* third countries and, thus, adds value to its existing foreign policy toolbox«.[269]

Im Ergebnis harmonisieren die Partner:innen der EU damit die rechtlichen und institutionellen Instrumente und Arrangements ihrer Migrationssysteme.[270] Sie werden kritisch als »key instrument in global migration governance«,[271] als »Effekt und Antrieb der Dispositive der europäischen Migrationskontrolle«[272] und als »smart instrument for the externalization of migration control«[273] bezeichnet.

Umsetzung findet der GAMM mit Unterstützung von internationalen Organisationen wie UNHCR, IOM und ICMPD.[274] Die Dienste der IOM im Kontext von Migrations- und Mobilitätspartnerschaften zielen darauf ab, den Staaten ihre migrationspolitischen Positionen und die »migration management ›needs‹«[275] zu erklären, dazu passende Projekte zu entwickeln und Unterstützung bei der Implementierung anzubieten. *Potaux* arbeitet die Rolle der IOM im Rahmen der Entwicklung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaften der EU mit Cabo

267 Rat der Europäischen Union, 6139/13 ADD 1 REV 3, 3.06.2013, Rn. 21.

268 *Kunz/Maisenbacher:* Beyond conditionality versus cooperation, S. 200; *Lavenex/Nellen-Stucky:* »Partnering« for migration in EU external relations, S. 132f.

269 *Chou:* European Union Migration Strategy towards West Africa, S. 1 (Hervorhebung im Original); so auch *Reslow:* The Role of Third Countries in EU Migration Policy, S. 393, welche die Drittstaaten als »[…] not merely passive recipients of policy proposals« bezeichnet.

270 *Kunz/Maisenbacher:* Beyond conditionality versus cooperation, S. 214.

271 Ebenda, S. 196.

272 *Schwiertz:* Foucault an der Grenze, S. 107.

273 *Brocza/Paulhart:* EU mobility partnerships.

274 KOM(2011) 743, S. 11.

275 *Kunz/Maisenbacher:* Beyond conditionality versus cooperation, S. 207.

Verde, der Republik Moldau und Georgien heraus.[276] Die IOM wird danach sowohl in Organisation, Vorbereitung und Implementierung der Mobilitätspartnerschaften tätig. Die Organisation nimmt eine vorbereitende Rolle zum Abschluss von Migrations- und Mobilitätspartnerschaften ein, indem sie Informationen bezüglich der Migrationssituation des Landes zur Verfügung stellt, Vorschläge für konkrete Projekte herausarbeitet und die Organisation und das Hosting von Vorbereitungstreffen zum Abschluss der Partnerschaften übernimmt.[277] Dazu kommt die operationale Rolle in der Implementation von Projekten und Aktivitäten nach Abschluss der Migrations- und Mobilitätspartnerschaften.[278] Schließlich ist es der IOM als »neutraler« Akteurin möglich, die Ziele beider Partnerstaaten umzusetzen.[279]

Auch das ICMPD wird in diesem Zusammenhang als Teil des Migrationsmanagements aktiv. ICMPD ist Partner bei der Umsetzung des Mobility Partnership Facility (MPF). Dabei handelt es sich um eine von der EU finanzierte Initiative zur Operationalisierung des GAMM. Das ICMPD ist für das Monitoring und die Evaluation der Implementationen der Vereinbarungen und sogar darüber hinaus für die direkte Implementierung zuständig.[280]

So kommen die Migrations- und Mobilitätspartnerschaften von IOM und ICMPD dem europäischen Migrationsmanagement zugute. Sie ermöglichen es der EU und ihren Mitgliedstaaten, ihre Vorstellungen im Rahmen der Migrationspartnerschaften umzusetzen, wobei sie unter Nutzung der Vermittlerrolle von IOM und ICMPD formal die Souveränität der Partnerstaaten respektiert und gleichwohl ihre eigenen Normen implementieren kann.[281] Ein Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben findet hierbei dann statt, wenn Regierungen oder Vertragspartner:innen der Abkommen die Gelder (unter anderem auch aus dem EU Emergency Trust Fund Africa)[282] im Wesentlichen für die Einführung nationaler Migrationspolitiken oder -institutionen oder Informationskampagnen

276 *Potaux:* The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Migration and Mobility Partnerships, 183.

277 Ebenda.

278 *Potaux:* The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Migration and Mobility Partnerships, 183.

279 Ebenda; so auch *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 7.

280 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/mobility-partnership-facility_en (letzter Zugriff am 01.09.2020).

281 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 7.

282 So zum Beispiel *Raty/Shilhav*: The EU Trust Fund For Africa.

gegen die Verhinderung illegaler Migration verwenden.[283] Die dahinterstehende Logik beschreiben *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall* als Paradoxon zwischen Rhetorik und praktischer Implementierung: »[…] the rhetoric is one of openness to development and cooperation issues, while the practical implementation is based on a Euro-centric perspective privileging border management and the need to control illegal migratory flows.«[284] Dieser Widerspruch findet sich in den in dieser Arbeit untersuchten Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagement wieder. Auch im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften geht es dem europäischen Migrationsmanagement um die Vorverlagerung der Grenze durch Abkommen mit Drittstaaten, die nicht unmittelbar über Abschiebungen oder Rückführungen der Migrierenden entscheiden, sondern Maßnahmen zum Inhalt haben, die gleichermaßen effektiv die Verhinderung der Migration nach Europa zum Ziel haben.

IV. Outsourcing: Kooperation mit internationalen Organisationen

Im Folgenden soll die Outsorcing-Strategie des europäischen Migrationsmanagements, nämlich die Einbeziehung von internationalen Organisationen, konkret beschrieben werden. Hierzu bedarf es einer Darstellung des Rechts der internationalen Organisationen im Allgemeinen und der im europäischen Migrationsmanagement relevanten internationalen Organisationen.

1. Das Recht der internationalen Organisationen

Die Untersuchung soll sich hier auf die EU als supranationale Organisation sowie die IOM als internationale Organisation als wichtige Akteur:innen der im europäischen Migrationsmanagement aktiven internationalen Organisationen beziehen. Damit wird diese Arbeit auch der Binnendiversität innerhalb der Kategorie der internationalen Organisationen gerecht, die sich insbesondere im Migrationsmanagement durch unterschiedliche Handlungsermächtigungen, vielfältigen Zielsetzungen und wirtschaftlicher und politischer Macht ergibt. Diese Arbeit sieht die EU entgegen vielen Stimmen des Schrifttums als Teil des Rechts der internationalen Organisationen im Sinne des Völkerrechts[285] und nicht als Rechtsordnung sui generis.

Der Begriff »internationale Organisation« bezieht sich in dieser Arbeit auf zwischenstaatliche Organisationen (intergovernmental organisations), an denen Staa-

283 *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256; *Adepoju/Van Noorloos/Zoomers*: Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South, S. 61ff.

284 *Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall*: New Directions of National Immigration Policies, S. 11, siehe auch *Buckel*: Das spanische Grenzregime, S. 256.

285 *Epping*: Internationale Organisationen, S. 255, m.w.N.

ten und andere Völkerrechtssubjekte beteiligt sind. Damit können hier die zwischenstaatlichen Organisationen von nicht-staatlichen internationalen Organisationen (non-governmental organisations) abgegrenzt werden. Eine feststehende Definition von internationalen Organisationen hat sich in der Völkerrechtslehre bisher noch nicht durchgesetzt. Einigkeit scheint über folgende Elemente zu bestehen:[286] Eine internationale Organisation ist auf einen völkerrechtlichen Vertrag von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten zurückzuführen. Die Vereinigung muss dauerhaft und mit der selbstständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut sein. Dafür muss sie zumindest mit einem eigenen handlungsbefugten Organ ausgestattet sein.

Internationale Organisationen sind daher Zusammenschlüsse von Völkerrechtssubjekten[287] und keine »originären« Völkerrechtssubjekte. Sie sind »partielle« Völkerrechtssubjekte, also solche Subjekte, deren Völkerrechtssubjektivität sich auf den durch die Satzung beschriebenen und von den Gründungsstaaten übertragenen Aufgabenbereich begrenzt.[288] Nach der sogenannten *Implied-Powers-Doktrin*[289] haben diese Völkerrechtssubjekte auch diejenigen Kompetenzen, die zur Erfüllung der vertraglich festgelegten Aufgaben notwendig sind.[290] In diesem Rahmen sind sie mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet.[291] Unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität haben hingegen nur diejenigen Völkerrechtssubjekte, die Träger:innen aller Rechte und Pflichten sein können.[292]

Die EU hat aufgrund ihrer Supranationalität zwar einen besonders hohen Verdichtungsgrad, bleibt aber eine internationale Organisation. Die IOM ist eine internationale Organisation qua Definition. Sie ist zwar keine UN-Sonderorganisation – der Vertrag beruht nicht auf Art. 63 der UN-Charta –, aber eine »verwandte Organisation«, die auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages[293] mit der UN eng zusammenarbeitet.

---

286 Ebenda, S. 233; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 7; ausführlich zu den einzelnen Merkmalen siehe *Ruffert/Walter:* Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 3ff.

287 *Ruffert/Walter:* Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 4.

288 *Epping*, Internationale Organisationen, S. 257.

289 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, S. 174ff.

290 *Epping*, Internationale Organisationen, S. 258.

291 Ebenda, S. 233.

292 Ebenda, S. 74.

293 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration vom 25.7.2016, Dokumentennummer A/RES/70/296.

Internationale Organisationen können sich zur Rechtsetzung der Formen des Völkervertragsrechts bedienen und multilaterale völkerrechtliche Verträge abschließen.[294]

2. Internationale Organisationen als Handlanger:innen im Migrationsmanagement

> »While such externalization (or outsourcing) policies may not be exclusively attributable to IGOs, they are to a large extent made feasable by their existence, and by their ability to provide international ›migration services‹ to governments.«[295]

Im Folgenden wird dargestellt, dass die am Migrationsmanagement beteiligten internationalen Organisationen Handlangerinnen bei der Umsetzung der Outsourcing- und Offshoring-Strategie des europäischen Migrationsmanagements sind. Dabei soll nur kurz und der Vollständigkeit halber die Rolle von UNHCR und ICMPD beschrieben und dann ausführlich die Rolle von IOM und EU herausgearbeitet werden.

a. UNHCR und ICMPD als Akteur:innen im europäischen Migrationsmanagement

Die herausragende Stellung des UNHCR in der transnationalen Migration resultiert aus den der Organisation durch Satzung zugeschriebenen Aufgaben. Danach ist es ihre Aufgabe, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen für den internationalen Schutz von Geflüchteten zu sorgen und dauerhafte Lösungen des Flüchtlingsproblems zu entwickeln. Dies soll erreicht werden, indem sie die Regierungen und – vorbehaltlich der Zustimmungen der jeweiligen Regierungen – private Organisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung der Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern. Gem. Punk 8 lit. g der Satzung des UNHCR sorgt der:die Hohe Kommissar:in für den Schutz von Geflüchteten, indem er:sie unter anderem enge Verbindung mit Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen aufnimmt. 2005 schlossen die Kommission und der UNHCR eine strategische Partnerschaft ab, »[…] within which both organizations will consolidate, further develop and structure cooperation […] as well as on all issues pertaining to the external dimension of the EU asylum policy including those referred to in the Hague Programme, such as the development of Regional Protection Programmes […]«.[296]

---

294 *Ruffert/Walter:* Institutionalisiertes Völkerrecht, Rn. 79.

295 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 5.

296 Zur Partnerschaft siehe Kommission/UNHCR, MEMORANDUM, concerning the establishment of a strategic partnership between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Commission of the European Communities in the field of protection and assistance to refugees and other people of concern to the UNHCR in third countries, online abrufbar unter https://www.refworld.org/docid/42135e6c4.html(letzter Zugriff

Eine weniger zentrale,[297] aber dennoch wichtige Rolle spielt das ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) im europäischen Migrationsmanagement. Es ist eine 1993 gegründete internationale Organisation von 19 Mitgliedstaaten. Selbstbeschreibend ist auf der Homepage folgende Schwerpunktsetzung zu finden: »Active in more than 90 countries worldwide, it takes a regional approach in its work to create efficient cooperation and partnerships along migration routes. […]. Its three-pillar approach to migration management – structurally linking research, migration dialogues and capacity building – contributes to better migration policy development worldwide.«[298]

b. IOM als wichtigste internationale Organisation im europäischen Migrationsmanagement

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der IOM als führender[299] internationaler Organisation im Kontext von globalen Migration(sdiensten) und der EU als supranationaler Organisation und Hauptakteurin des europäischen Migrationsmanagement. Seit 2012 besteht zwischen der IOM und der EU – ähnlich wie mit dem UNHCR – ein »Framework for Strategic Partnership«, der die Grundlage für die Kooperation zwischen EU und IOM im Bereich von Migration bildet. Seit 2016 wird die IOM mit dem UN-System assoziiert und nennt sich seither »UN Organization for Migration«.[300] Art. 2.1 des Agreements UN-IOM schreibt der IOM eine »gobal leading role in the field of migration« zu.[301] Gegründet wurde die IOM 1952 als zwischenstaatliche Organisation (»Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe«, PICMME) und bestand im Oktober 2021 aus 174[302] Mitgliedstaaten.[303]

---

am 30.10.2019) und Exchange of Letters Between the UNHCR and the European Commission online abrufbar unter https://www.refworld.org/docid/42135cba4.html(letzter Zugriff am 30.10.2019), dessen Inhalt Teil des Memorandums wurde (Punkt A, Nr. 6 des Memorandums).

297 *Georgi:* Migrationsmanagement in Europa, S. 102.

298 ICMPD, online abrufbar unter https://www.icmpd.org/about-us/ (letzter Zugriff am 04.11.2019).

299 So auch *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management; zum Stand der wissenschaftlichen Forschung über die IOM *Pécoud*, What do we know about the International Organization for Migration?

300 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 8.7.2016, A/70/976; dazu siehe ausführlich *Guild/Grant/Groenendijk*: IOM and the UN.

301 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration, 8.7.2016, A/70/976.

302 https://www.iom.int/members-and-observers (Zugriff am 30.11.2021).

303 Zur Geschichte siehe ausführlich: *Georgi:* For the Benefit of Some, S. 49ff.; *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 23ff.; *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1623; *Bradley:* The International Organization for Migration (IOM), S. 98ff.

aa. Mandat der IOM Die IOM wird in ihrem Gründungsstatut umfassend zum Migrationsmanagement befähigt, so heißt es in Art. 1 unter anderem:

> a. to make arrangements for the organized transfer of migrants, for whom existing facilities are inadequate or who would not otherwise be able to move without special assistance, to countries offering opportunities for orderly migration;
> b. to concern itself with the organized transfer of refugees, displaced persons and other individuals in need of international migration services […];
> c. to provide […] migration services such as recruitment, selection, processing, language training, orientation activities, medical examination, placement, activities facilitating reception and integration, advisory services on migration questions, and other assistance as is in accord with the aims of the Organization;
> d. to provide similar services […] for voluntary return migration, including voluntary repatriation; […].[304]

Das ursprüngliche Mandat der IOM umfasste den Service der Logistik der Umsiedlung von Kriegsflüchtlingen in Europa.[305] Lange Zeit war das Motto der IOM »Managing Migration for the Benefit of All«, also ein Management der Migration, das sowohl den Migrant:innen als auch allen anderen nutzt. Die Erfolgsgeschichte des Migrationsmanagements hat auch mit der IOM zu tun, die es geschafft hat, die unterschiedlichsten Aktivitäten und unterschiedlichen Zielrichtungen zu verbinden. Kernelemente des IOM'schen Migrationsmanagements sind (1) die Beschreibung der Migration als globales Phänomen, das durch internationale Kooperation global adressiert werden muss, (2) die »Tripple Win«-Idee, (3) die Überzeugung der Gegensätzlichkeit von »gemanagter« oder »geordneter« Migration einerseits und irregularisierter, unautorisierter Migration andererseits, (4) die notwendige Verbindung zwischen Migration und anderen Politikfeldern und (5) das Festhalten an universellen Grundsätzen wie Menschenrechten, aber auch liberalisierten Märkten.[306] Durch dieses Management-Framework spricht die IOM drei politische Agenden an: (1) Sicherheitsaspekte und staatliche Kontrolle über Grenzen, (2) Arbeitsmarktprobleme bei ökonomischer Migration sowie (3) den Imperativ der humanitären Interventionen und Entwicklungshilfe beim Schutz der Migrierenden.[307]

Die IOM ist unternehmerisch in der weltumspannenden Migration tätig – neben der Hilfe für Migrierende ist sie immer auch in Bereichen aktiv, in denen re-

---

304 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter https://www.iom.int/constitution#ch1 (Zugriff am 19.12.2020).

305 *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1624.

306 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 15.

307 *Geiger/Pécoud:* The International Organization for Migration, S. 15.

pressive und menschenrechtsrelevante Handlungen geschehen (wie zum Beispiel im Feld von Grenzmanagement oder »freiwilliger« Rückkehr). In Art. 1 der Verfassung der IOM sind Zielsetzung und Funktion der Organisation beschrieben: Dazu gehört die Durchführung von Transfers für die migrierenden Menschen (lit. a, b), die Bereitstellung von vielen Migrationsservices wie zum Beispiel Sprachtraining und medizinische Versorgung (lit. c) sowie der Service der Durchführung der »freiwilligen« Rückkehrprogramme (lit. d) ebenso wie die Bereitstellung eines Forums für Staaten und andere internationalen Organisationen zum Austausch, zur Kooperation und Koordination von Aspekten der internationalen Migration.[308] In der Verfassung der IOM findet sich kein Mandat zum Schutz der migrierenden Menschen:

> »The IOM does not operate as a closed entity but rather as an open device that constantly attracts and integrates new players into its networks […] who are gradually led to share and adopt its own reasoning. In this way, the IOM incites states as well as non-state actors […] to think and act in similar ways. It thereby strengthens a particular kind of globally homogeneous governmentality of borders and international migration.«[309]

bb. Die IOM und das Migrationsmanagement Der Begriff »Migrationsmanagement« selbst dient der IOM dabei als Sammelbegriff:[310] Sie hat ein eigenes Department für das Migrationsmanagement eingerichtet, welches

> »[…] responsible [is] for the development of policy guidance for the field; the formulation of global strategies; standard-setting and quality control; and knowledge management relating to ›mainstream‹ migration sectors, including labour and facilitated migration, migration and development, counter-trafficking, assisted voluntary return, migration health, assistance for vulnerable migrants, immigration and border management and overall capacity-building in migration management.«[311]

Kritisiert wird die IOM als Weiße, kapitalistische Organisation, die die politischen Projekte der Geberstaaten umsetzt: »While formerly limited to technical tasks, IOM was from the start a politicised organization, closely associated with U.S. leadership, and with a homogenous group of developed, ›white‹, and capitalist Western

308 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter https://www.iom.int/constitution#ch1 (letzter Zugriff am 19.12.2020).

309 *Brachet:* Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace, S. 277.

310 So auch *Bradley:* The International Organization for Migration (IOM), S. 98.

311 IOM, Migration Management and Information Systems, online abrufbar unter https://triangulonorteca.iom.int/migration-management-and-information-systems (letzter Zugriff am 25.10.2021).

states.«[312] Die IOM ist damit eine vom Globalen Norden finanzierte Organisation, die Migrationskontrollprojekte umsetzt, anstatt sich um die Förderung von Flüchtlingsrechten und dem Wohlergehen der Migrant:innen zu kümmern.[313] Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Aufgabenwahrnehmung durch die IOM findet eher im Kontext ihrer Rolle (zum Beispiel im Migrationsmanagement) als in Bezug auf die IOM als Organisation oder den rechtlichen Implikationen ihrer Handlungen statt.[314] Hier seien vor allem die Arbeiten zur Umdeutung oder Änderung staatlicher Souveränität[315] im Zeitalter der neoliberalen Globalisierung[316] und im Kontext von »Grenze« und Menschenrechten[317] sowie zur Wissensproduktion[318] im Migrationsmanagement genannt. Die wichtige Rolle, die die IOM im Rahmen des Migrationsmanagements hat, zeigt sich auch anhand ihrer Entwicklung: während sie 1991 nur aus 43 Mitgliedstaaten bestand, sind 2021 174 Staaten Mitglieder der Organisation.[319] Das Jahresbudget stieg in der gleichen Zeit von 300 Millionen (1991) auf 1,8 Milliarden (2020) US-Dollar an.[320] Die IOM arbeitet ausschließlich projektfinanziert, was dazu führt, dass die Organisation wie ein »subcontractor«[321] handelt: »[…] the IOM can only do what states want (and pay) it to do so; the IOM is unlikely to resist implementing projects that would be incompatible with its (weak) standards. […] The IOM never criticizes its member-states: while consistent with its donor-driven nature, this is slightly puzzling in a world in which stare treatment of immigrants leads to serious human rights violations.«[322] Die IOM kann damit erfolgreich ihre Dienste den Nationalstaaten anbieten und das entsprechende Migrationsmanagement beeinflussen und steuern: »The IOM serves agendas of what policy makers call ›managed migration‹, assisting nation-

312 *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1624.

313 *Hirsch/Doig:* Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia, S. 681; *Bradley:* The International Organization for Migration (IOM), S. 99.

314 *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1623.

315 *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?; *Andrijasevic/Walters:* The International Organization for Migration and the international government of borders; *Brachet:* Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace; *Geiger/Koch:* World Organizations in Migration Politics.

316 *Georgi:* For the Benefit of Some.

317 *Hirsch/Doig:* Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia.

318 *Korneev:* Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms; *Bartels:* »We must do it gently«; *Brachet:* Policing the desert: The IOM in Libya beyond war and peace.

319 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 3; https://www.iom.int/members-and-observers (Zugriff am 29.11.2021).

320 *Geiger/Pécoud:* The International Organization for Migration, S. 3.

321 *Lavenex:* Multilevelling EU external governance, S. 555.

322 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 13.

states in a desire for *order* over what many consider *disorderly* flows.«[323] Die Dienste der IOM sind ausschließlich an ihre Mitgliedstaaten – »at the request of and in agreement with the states concerned«; »to provide similar services as requested by states«; »to provide a forum to states«[324] – und nicht an die migrierenden Menschen gerichtet.

Bast geht davon aus, dass die IOM seit ihrer Gründung »Serviceeinrichtung für ihre Mitgliedstaaten« ist, »[...] um diese bei der Implementierung ihrer Migrationspolitik praktisch zu unterstützen«.[325] Dies funktioniert, so *Bradley* und auch *Hirsch/Doig*, weil die IOM – anders als die internationalen Organisationen im UN-System – ohne flüchtlingsrechtliches Mandat handelt und damit eine attraktive Option für Staaten ist, die ihre Migrationspolitiken outsourcen wollen.[326]

In Niger setzte die IOM zum Beispiel seit 2014 mehrjährige, von der EU finanzierte Projekte um: mit dem Titel »Niger: Strengthening governance of migration and the response to mixed migration flows in the region of Agadez (AGAMI)« und »Strengthening Border Security in the Region of Diffa, Niger« (SEDINI).[327] Letzteres war ein Grenzsicherungsprojekt und Ersteres ermöglichte der IOM, ihre Transit- und Schutzzentren in Agadez, in denen die europäische Rückführungspolitik umgesetzt wird, zu führen[328] – beides Handlungen, die klassischerweise zur Remote-Control-Strategie gehören. Ein anderes Projekt in Niger ist der durch die

---

323 *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 28 (Hervorhebung im Original).

324 Verfassung der IOM, Stand 28.10.2020, online abrufbar unter https://www.iom.int/constitution#ch1 (letzter Zugriff am 19.12.2020).

325 *Bast:* Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, S. 98.

326 *Hirsch/Doig:* Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia, S. 681; *Bradley:* The International Organization for Migration (IOM). Internationale Organisationen, die im Kontext von internationalem Menschenrechtsschutz und Flucht tätig werden, tun dies entsprechend ihrer (Gründungs-)Statuten und -ideen und leisten offensichtlich dort notwendige und wichtige Arbeit, wo staatliche Strukturen dies nicht können oder wollen. In einem solchen Verständnis übernehmen internationale Organisationen *per se* Aufgaben der Remote Protection: Zwar gilt nur für den UNHCR der zugrunde liegende Rechtsrahmen der Genfer Flüchtlingskonvention, aber zum Beispiel werden auch die Kapazitätenbildung zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen oder entsprechende Informationskampagnen – qua ihres Statuts – von der IOM durchgeführt. Entsprechende Aufgaben muss also das europäische Migrationsmanagement nicht mehr outsourcen. Vielmehr kann es sich auf die Übertragung von Remote-Control-Aufgaben konzentrieren und kann internationale Organisationen nutzen, so auch *Geiger/Pécoud*, um verlässlich europäische Ziele umzusetzen und sicherzustellen, dass europäische Policy-Anliegen in den Herkunfts- und Transitstaaten umgesetzt werden (*Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management; *Geiger:* Mobility, Development, Protection, EU-Integration!).

327 Finanziert durch das Instrument für Stabilität und Frieden (ISP), VO 230/2014.

328 https://www.iom.int/news/eu-iom-seek-strengthen-border-and-migration-management-niger (letzter Zugriff am 02.11.2019); https://taz.de/Fluechtlingspolitik-in-Niger/!5364275/

IOM implementierte und vom EU Emergency Trust Fund for Africa finanzierte Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM). Das dreijährige Niger Migration Response Projekt in der Sahel-Region soll Unterstützung bei der Bewältigung von gemischten Migrationsströmungen und effektive Alternativen zur irregularisierten Migration aus Niger leisten und die dortige sozioökonomische Entwicklung durch zirkuläre Migration unterstützen.[329] Die IOM setzt den MRRM nach eigenen Angaben mit sechs Punkten um: 1. Die direkte Unterstützung von Migrant:innen in allen Lebenssituationen, 2. Search and Rescue Operations, 3. Schutz der vulnerablen Migrant:innen, 4. Unterstützung bei freiwilliger Rückkehr und Integration in das Herkunftsland, 5. Information über legale und sichere Migration, und 6. Unterstützung der Regierungsstrukturen von Niger.[330] Auch mit dem Projekt »SURENI« (Sustainable Return from Niger)[331] soll das nationale Migrationsmanagement in Niger gestärkt werden.[332]

Mit den oben genannten Projekten werden der IOM im europäischen Migrationsmanagement Aufgaben der Grenzkontrolle (Remote Control) und des internationalen Flüchtlingsschutzes (Remote Protection) übertragen (Outsourcing). Die IOM erscheint dabei zuständig für Grenzsicherungs- und Steuerungsaufgaben zur Verhinderung »illegalisierter« Migration, während der UNHCR eher Aufgaben des internationalen Flüchtlingsschutzes übernimmt. Letzteres ist ob der originären Aufgabe des UNHCR auch nicht überraschend. Dabei wird deutlich, dass vor allem die IOM zurecht als Hilfsakteurin der EU bei der Umsetzung der Remote-Control-Strategie bezeichnet wird.[333] Offensichtlich wird diese Strategie in Niger, wo die IOM Projekte umsetzt, die diese Aufgaben erfüllen:[334] Erstens sollen die Migrant:innen, die keine Geflüchteten sind, auf dem Weg nach Europa aufgehalten werden. Die Informationsbereitstellung über »reguläre« Migration und die Unterstützung von Grenzsicherungsprojekten und die Unterhaltung von Transitlagern

(letzter Zugriff am 02.11.2019); www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/AGAMI %20final %20evaluation %20report.pdf (letzter Zugriff am 02.11.2019).

329 Kommission, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/europeaid/projects/response-mechanism-and-resources-migrants-mrrm-iom_en (letzter Zugriff am 03.11.2019); Referenznummer des Aktionsdokuments des EU Trust Fund T05-EUTF-SAH-NE-01, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/af-eutf-niger-migrant-resource-and-response-mechanism-phase-ii-2016_fr.pdf (letzter Zugriff am 03.11.2019).

330 IOM, online abrufbar unter www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20%20Migration%20Response%20%20Overview%20%20March%202018.pdf (letzter Zugriff am 03.11.2019).

331 https://eutf.akvoapp.org/en/project/5919/#report (Zugriff am 17.01.2020).

332 So auch *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 448.

333 So *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 283.

334 *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 448.

und Schutzzentren haben genau dieses Ziel. Zweitens werden die Migrant:innen in den Transitlagern dann auf ihre »freiwillige« Rückkehr vorbereitet, welches in der Logik der IOM nur Folge der ersten Aufgabe sein kann. Beides erfüllt den Zweck des europäischen Migrationsmanagements, indem schon in Niger (faktische) Grenzkontrolle durch die IOM mit dem Ziel durchgeführt wird, Migration auf dem Weg nach Europa zu verhindern.

c. Die EU als Akteurin im europäischen Migrationsmanagement

Die Aufgaben und Funktionen anderer internationaler Organisationen im europäischen Migrationsmanagement unterscheiden sich von denen der IOM, sind aber nicht weniger wichtig: Nur weil das europäische Migrationsmanagement überhaupt anderen Staaten und anderen internationalen Organisationen Aufgaben der Migrationskontrolle überlässt, kann die IOM in der eben beschriebenen Form als Dienstleisterin agieren. Die EU macht dies durch das Outsourcing ihrer eigenen Migrationspolitik an die IOM überhaupt erst möglich.

Die EU kann dem Völkerrecht unterliegende Übereinkünfte schließen, wenn ihr gemäß Art. 5 Abs. 1 EUV die materielle Sachkompetenz zukommt. Dies gilt gemäß Art. 216 AEUV (ausdrücklich) auch im Bereich der EU-Außenbeziehungen. Danach kann die EU unter anderem mit Drittländern oder internationalen Organisationen Übereinkünfte schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der EU entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist.

Aus Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV könnte sich die Vertragsabschlusskompetenz der EU für die genannten Praxen des Neo-Refoulement ergeben. Dies umfasst auch die völkerrechtliche Vereinbarung zur finanziellen und operativen Unterstützung von Drittstaaten ohne direkten Bezug zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS).[335] Zu dieser Partnerschaft und Zusammenarbeit gehören die Regionalen Schutzprogramme, Rückführungsmaßnahmen sowie die Verbesserung der Schutzkapazität in Aufnahmeländern. Die Kompetenz für diesbezügliche völkerrechtliche Vereinbarungen ergibt sich aus Art. 78 Abs. 2 lit. g) iVm Art. 79 Abs. 2 lit. c) AEUV.[336] Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungszusammenarbeit beziehen, fallen hingegen unter die Art. 208ff. AEUV.

Aus Art. 79 Abs. 2 AEUV ergeben sich die Kompetenzen für die Maßnahmen der integrierten Europäischen Grenzverwaltung. Art. 79 Abs. 3 AEUV ermöglicht es der EU, mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihre Ursprungs- oder Herkunftsländer zu schließen.

---

335 *Thym*: Das Recht der Europäischen Union, Art. 8 AEUV, Rn. 45.

336 *Weiß*: EUV/AEUV, Art. 78, Rn. 45.

Nur weil die EU-Kooperationsverträge mit Herkunfts- und Transitstaaten für die Kontrolle der Migrationsströme abschließt und damit in diesen Staaten Kapazitäten der Migrationssteuerung aufbaut, wird überhaupt erst der Ort des europäischen Migrationsmanagement als »extern« gegenüber dem eigenen Territorium festgelegt. Die Erhöhung von Rückübernahmekapazitäten mit Mitteln der EU in Transit- und Herkunftsländern legt so die Grundlage für die Entstehung von Transitlagern. Einmal den Ort der Migration auf externes Territorium verschoben, nutzt die EU – durch Verträge mit dem UNHCR, dem ICMPD und insbesondere mit der IOM – gleichzeitig andere internationale Organisationen, um sich der Jurisdiktion – hier dann nicht territorial, sondern durch (hoheitliche) Aufgabenübertragung – der europäischen Gerichte final zu entziehen.

Die EU weist den internationalen Organisationen eine entscheidende Aufgabe zu: Migrationsverhindernde Maßnahmen europäischer Staaten auf außereuropäischem Territorium greifen in staatliche Souveränität ein. Dort, wo es dazu keine völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen Staaten gibt, ist Migrationsmanagement im Sinne der Migrationskontrolle durch europäische Staaten auf extraterritorialem Gebiet damit *de jure* ausgeschlossen. Tatsächlich stützt sich das europäische Migrationsmanagement bei der Umsetzung der Offshoring-Strategie deswegen auch auf die Mitarbeit der IOM.[337] *Ashutosh/Mountz* stellen dazu zutreffend fest, dass die Offshoring-Strategie des europäischen Migrationsmanagements sich auch bei Remote-Control-Aufgaben auf die Kooperation von internationalen Organisationen verlässt: »Border enforcement strategies, in particular, rely on the ability of the IOM to operate on behalf of, yet beyond the traditional bounds of the souvereign state.«[338] Den internationalen Organisationen fällt so im Rahmen des Migrationsmanagements eine immer wichtiger werdende Rolle zu.[339] *Geiger/Pécoud* schreiben: »While state sovereignty remains central in the politics of migration, IOs are increasingly developing their visions regarding how the cross-border movements of people should be governed (or ›managed‹) and, in some cases, they have become important actors in the design and implementation of migration policy.«[340] *Ashutosh/Mountz* stellen heraus, dass internationale Organisationen im Migrationsmanagement die eigentlichen Aufgaben des souveränen Nationalstaates übernehmen: »They are doing so with a series of informal practices through which they operate beneath the radar of the international community by collaborating and contracting out work on migration.«[341] Internationale Organisationen, insbe-

337 *Jong/Dannecker*: Managing Migration with Stories?, S. 76f.

338 *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 22.

339 Zur Entwicklung siehe *Geiger/Pécoud:* International Organisations and the Politics of Migration.

340 Ebenda, S. 865.

341 *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 23.

sondere die IOM, seien die transnationalen Akteur:innen, die im Migrationsmanagement originäre staatliche Aufgaben der Grenzkontrolle, des Transports von Geflüchteten, der Durchführung der Abschiebung und entsprechende Inhaftierungen übernehmen.[342] Deswegen umfasst die Aufgabe internationaler Organisationen im Migrationsmanagement auch mehr als die Ermöglichung staatlicher Kooperation, denn »[…] IOs exercise power as they constitute and construct the social world.«[343]

Zudem haben internationale Organisationen aufgrund ihrer Positionierung zwischen Staaten, Institutionen und ihren Handlungsmöglichkeiten als Akteur:innen Einfluss auf die herkömmlichen Konzepte von hoheitlicher Gewalt und deren Ausübung, während gleichzeitig das Konzept von Nationalstaaten erhalten bleiben kann:

> »[…] the IOM works entrepreneurially in its occupation of spaces between states, categories of institutions, and scales of operation. The IOM profits from this fluidity, which has implications for conceptualization of geographies of sovereign power and practice. The contemporary salience of the nation-state is simultaneously maintained while seemingly undermined through appeals to international human rights regimes carried out and ›enforced‹ by organizations like the IOM. The language of rights and international humanitarianism allows the IOM to operate in these geographically ambiguous zones, legitimized by the nation-state, but operating transnationally.«[344]

Durch das Outsourcing von Aufgaben an internationale Organisationen kann so die (nationalstaatliche) Souveränität erhalten und gleichzeitig können migrationsverhindernde, menschenrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen umgesetzt werden.[345] Letzteres geht Hand in Hand mit fehlenden rechtlichen Verantwortungsstrukturen der Staaten und der internationalen Organisationen: »The IOM works not only in the legal gray zones between domestic and international law but also in geographically ambiguous zones, where state jurisdiction remains unclear.«[346]

---

342 Ebenda, S. 22f.

343 *Barnett/Finnemore:* The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, S. 700.

344 *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 23.

345 Ähnlich auch *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 23

346 Ebenda, S. 27.

C. Neo-Refoulement als Un-Recht

I. Transitlager als Orte spezifischer Verrechtlichung

Die Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen als Praxen des Neo-Refoulement materialisieren sich in Transitlagern entlang den Fluchtrouten Richtung Europa. Das Transitlager erscheint als »Raum« des europäischen Migrationsmanagements, in dem das Neo-Refoulement in kontextspezifischer Weise produziert wird. Interdisziplinäre Raumdebatten finden unter anderem Ausdruck im Kontext des *Spatial Turn*.[347] Eine der Debatten dreht sich beispielsweise um das »Orient vs. Okzident«-Konzept[348] von *Edward Said*. *Said* deutet den Orient nicht als geografisch definierten »Kulturraum«, sondern stellt in seinen Überlegungen zum Orientalismus auf die diskursiven Praktiken ab, durch die der Orient erst produziert wird.[349] »Raum« verweist hier auf »relationale (Subjekt-)Positionen, von denen aus die gesellschaftliche Wirklichkeit produziert und reproduziert, wahrgenommen und angeeignet wird.«[350]

Das Transitlager – verstanden als ein solcher wie oben konnotierter Raum – kann mit *Michel Foucault* dann als konzeptionelles Instrument von Macht- und Gesellschaftsanalyse verstanden werden: »Space is fundamental in any form of communal life; space is fundamental in any exercise of power.«[351]

Macht- und Regierungstechniken werden in diesem Raum realisiert und produziert und lassen sich an ihm ablesen.[352] Begreift man das Transitlager als einen solchen Raum, dann kann man das Lager als Objekt gewordene Praxis des Neo-Refoulement verstehen, in dem sich eine bestimmte Herrschaftstechnik des Globalen Nordens verräumlicht hat. Die Transitlager in Niamey in Niger, verwaltet von der IOM und im Rahmen des Niger »Migrant Resource and Response Mechanism« (MRRM) der IOM von der EU[353] finanziert, werden im Folgenden als Ort verstanden, an dem sich die menschenverachtende externe Dimension der europäischen Migrationspolitik mit Praxen des europäischen Migrationsmanagements in das Recht einschreibt und dort zum Neo-Refoulement wird.

---

347 *Lossau:* Spatial Turn, m.w.N.

348 *Said:* Orientalism.

349 *Lossau:* Spatial Turn, S. 187.

350 *Lossau:* Spatial Turn, S. 187.

351 *Foucault:* The Foucault Reader, S. 252.

352 Insbesondere in der Vorlesung »Sicherheit, Territorium, Bevölkerung« stellt Foucault den Raum als bedeutsam für Macht und Gouvernementalität (Regieren) heraus, *Foucault:* Sicherheit, Territorium, Bevölkerung; dazu auch *Kreichauf:* Michel Foucault.

353 https://rodakar.iom.int/news/iom-opens-new-transit-center-unaccompanied-migrant-children-niamey-0 (letzter Zugriff am 14.12.2020).

1. Lagerbegriff

In dieser Arbeit möchte ich mich vom Verständnis des Lagerbegriffs nach *Agamben* abgrenzen. Er begreift Lager als Orte »nackter Gewalt« und damit als Orte völliger Entrechtlichung:

> »Das Lager ist der Raum, der sich öffnet, wenn der Ausnahmezustand zur Regel zu werden beginnt. Im Lager erhält der Ausnahmezustand, der vom Wesen her eine zeitliche Aufhebung der Rechtsordnung auf der Basis einer faktischen Gefahrensituation war, eine dauerhafte räumliche Einrichtung, die als solche ständig außerhalb der normalen Ordnung bleibt.«[354]

Lager seien das »biopolitische Paradigma des Abendlandes«,[355] »dieser reine, absolute und unübertroffene biopolitische Raum (insofern er einzig im Ausnahmezustand gründet), als verborgenes Paradigma des politischen Raumes der Moderne zu erscheinen, dessen Metamorphosen und Maskierungen zu erkennen wir lernen müssen«.[356] Nach *Agamben* sind solche Lager nicht nur Lager im Sinne von »Konzentrationslagern« oder Abschiebungshaftanstalten, sondern zum Beispiel auch Transitzonen auf internationalen Flughäfen, wo Asylantragssteller:innen bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag inhaftiert werden.[357] *Agamben* geht unter Bezugnahme auf die Arbeiten von *Hannah Arendt*[358] davon aus, dass Lager der Ausnahme-Raum des Ausnahme-Zustands sind, der damit in die Rechtsordnung übernommen wird: Das Lager »[....], ist die Struktur, in welcher der Ausnahmezustand – die Möglichkeit der Entscheidung, auf die sich die souveräne Macht gründet – normal realisiert wird. [...] Deshalb ist im Lager genau genommen die quaestio iuris überhaupt nicht mehr zu unterscheiden von der quaestio facti, und demnach ist jede Frage nach der Legalität oder Illegalität dessen, was dort passiert, schlicht sinnlos. Das Lager ist ein Hybrid von Recht und Faktum, in dem die

---

354 *Agamben:* Homo sacer, S. 177f.

355 *Agamben:* Homo sacer, S. 190. *Agamben* benutzt hier den *Foucault'schen* Begriff der Biopolitik nicht als Regierungstechnologie, sondern versteht die Biopolitik als Kern souveräner Machtausübung. Danach setzt souveräne Macht die Produktion eines biopolitischen Körpers voraus: »Die Räume, die Freiheiten, die Rechte, welche die Individuen in ihren Konflikten mit den zentralen Mächten erlangen, bahnen jedesmal zugleich eine stille, aber wachsende Einschreibung ihres Lebens in die staatliche Ordnung an und liefern so der souveränen Macht, von der sie sich frei zu machen gedachten, ein neues und noch furchterregenderes Fundament«, ebenda, S. 129. Das Lager steht für *Agamben* für eine neue Etappe der Biopolitik, nämlich dann, wenn das nackte Leben immer mehr mit dem politischen Raum zusammenfällt und auf diesem Weg Ausschluss und Einschluss, Außen und Innen, Recht und Faktum »in eine Zone irreduzibler Ununterscheidbarkeit geraten«; ebenda, S. 19.

356 *Agamben:* Homo sacer, S. 131.

357 Ebenda, S. 183.

358 *Arendt:* Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft; *Arendt:* Vita activa oder Vom tätigen Leben.

beiden Glieder ununterscheidbar geworden sind.«[359] Die Folge, so *Agamben* weiter, sei, dass den Lagerinsass:innen der politische Status entzogen werde und sie vollständig auf das »nackte Leben« reduziert würden. Damit sei das Lager der »absoluteste biopolitische Raum, der je in die Realität umgesetzt worden ist [...]«,[360] verstanden als ungeschütztes Ausgesetztsein gegenüber staatlicher Gewalt,[361] in der sich »die Souveränität Bahn brechen soll«.[362] Lemke kritisiert, dass Agamben das Problem der Biopolitik nur verkürzt und einseitig behandelt, indem er das Lager als Grenze bezeichnet, die zwischen nacktem Leben und politischer Existenz – Regel und Ausnahme – trennt und damit auf ein Entweder-Oder reduziert wird.[363]

Diese binäre Gegenüberstellung verweise auf ein »juridisches Modell der Macht«[364], wobei es sich nach Auffassung von *Lemke* in Anlehnung an *Carl Schmitt* eher um die Aussetzung des Rechts als um den »Normalzustand, der unterhalb, neben und teilweise auch gegen rechtliche Maßnahmen Bestand hat«[365], handelt. Mehr noch, und davon geht diese Arbeit aus, ist das Lager und die nackte Gewalt, die sich dort als biopolitisches Paradigma der Moderne widerspiegelt, kein Ort der Entrechtlichung, kein Ort der Dejuridifizierung,[366] kein Ort unterhalb oder neben dem Recht. Rechtlosigkeit im Zeitalter der Rechte[367] »[...] ist selbst Konsequenz einer bestimmten Konstellation der Verrechtlichung und liegt gerade nicht im Jenseits des Rechts [...]«.[368] Denn, um es mit *Judith Butler* zu betonen: Lager sind »[...] keine undifferenzierten Instanzen ›nackten Lebens‹, sondern in höchstem Maße verrechtlichte Zustände von Enteignungen«.[369] Staatliche Machtausübung, die auf Grenzen und Gefängnissen gründet, sei – so *Butler* – »[...] nicht das nackte Leben, sondern eine spezifische Anordnung von Macht und Zwangsmitteln, die

359 *Agamben:* Homo sacer, S. 179 (Hervorhebung im Original).

360 Ebenda, S. 180.

361 *Butler/Spivak:* Sprache, Politik, Zugehörigkeit, S. 29.

362 *Fischer-Lescano,* Wozu Rechtsphilosophie?, S. 169; *Agamben* selbst schreibt: »Die fundamentale Leistung der souveränen Macht ist die Produktion des nackten Lebens als ursprüngliches politisches Element und als Schwelle der Verbindung zwischen Natur und Kultur, zōḗ und bíos«, *Agamben:* Homo sacer, S. 190.

363 *Lemke:* Biopolitik zur Einführung, S. 78ff.

364 Ebenda, S. 79.

365 *Lemke:* Biopolitik zur Einführung, S. 79f.

366 So auch *Fischer-Lescano:* Wozu Rechtsphilosophie?, S. 169.

367 *Gündoğdu:* Rightlessness in an Age of Rights, die zu Abschiebungshaftanstalten schreibt: »Many of these deportation sites bear an eerie resemblance to the structure of internment camps used to contain the stateless in a space of lawlessness, always subject to an arbitrary rule of discretionary decrees«, S. 117.

368 *Fischer-Lescano:* Wozu Rechtsphilosophie?, S. 169.

369 *Butler/Spivak:* Sprache, Politik, Zugehörigkeit, S. 32.

eigens dazu bestimmt ist, die Lage, den Zustand des Enteigneten zu schaffen und zu erhalten«.[370]

Diese Enteignung, Rechtlosstellung von Migrant:innen in Transitlagern ist nicht Ausdruck einer politischen Gewalt des Migrationsmanagements im rechtlosen Raum, sondern »Konsequenz einer spezifischen Verrechtlichung«[371] – sie ist Neo-Refoulement.

Diese spezifische Verrechtlichung im Transitlager wird im folgenden Abschnitt näher erklärt.

2. Transitlager: kein Ort der Freiwilligkeit

In Transitlagern bekommen Migrant:innen Unterkunft, Zugang zu Nahrung und Gesundheitsversorgung sowie Unterstützung in der Beschaffung von Reisepässen[372] – unter der Voraussetzung, dass sie »freiwillig« in ihre Heimatländer oder Drittstaaten zurückkehren. Die IOM beschreibt die Transitlager folgendermaßen:

> »A Transit center is a reception facility, where migrants who opted for AVRR [Assisted Voluntary Return and Reintegration] programs are hosted while their return travel is organized. Transit centers are open, meaning that accommodation there is voluntary and migrants can leave at any time. The main condition for accommodation in the centers is a willingness to voluntarily return home.«[373]

Nur weil Neo-Refoulement nicht in der Maske unmittelbarer Freiheitsentziehung erscheint, ist der erzwungene Aufenthalt im Transitlager noch lange nicht »freiwillig« und gewaltlos. Ob aber Transitlager an den Grenzen Europas unmittelbarer Freiheitsentzug sind, da sind sich EGMR und EuGH uneinig. In der Ilias-und-Ahmed-v.-Ungarn-Entscheidung des EGMR aus 2019[374] entschieden die Richter:innen, dass das ungarische Transitlager in Röszke nicht gegen Art. 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) verstößt. Der Sachverhalt sei hier kurz skizziert: In die Transitzone um Röszke hat Ungarn die Bearbeitung staatlicher Asylverfahren ausgelagert und dort über die Zulässigkeit von Asylanträgen der beiden Beschwerdeführer:innen entschieden. Bei Verlassen der Transitzone Richtung Serbien gingen die ungarischen Behörden davon aus, dass die Asylanträge konkludent

---

370 Ebenda, S. 9.

371 *Fischer-Lescano:* Wozu Rechtsphilosophie?, S. 169.

372 https://www.iom.int/news/over-40000-migrants-assisted-voluntary-return-and-reintegration-niger-2015 (letzter Zugriff am 12.11.2020).

373 https://www.nigermigrationresponse.org/iom-transit-centers/ (letzter Zugriff am 12.11.2020).

374 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15.

zurückgenommen worden waren und untersagten und verhinderten den Zugang zu ungarischem Territorium.[375]

Der EGMR argumentierte, dass die Beschwerdeführer:innen die Transitzone in Röszke jederzeit hätten aus »eigener Initiative« verlassen können, aber eben nur Richtung Serbien. Damit hatte das Gericht das gleiche fehlerhafte Verständnis von »Freiwilligkeit« wie die Neo-Refoulement-Praxen in den Transitlagern der IOM: »The Court observes, first, that the applicants entered the Röszke transit zone of their own initiative, with the aim of seeking asylum in Hungary. While this fact in itself does not exclude the possibility […] of *de facto* deprivation of liberty […] the Court considers that it is a relevant consideration to be looked at […].«[376] Dem Narrativ der »Freiwilligkeit« bezüglich der Entscheidung, einen Asylantrag in Ungarn zu stellen und sich dafür in das Transitlager nach Röszke zu begeben, wird schon vom albanischen EGMR-Richter *Bianku* und vom montenegrinischen EGMR-Richter *Vućinić* im entsprechenden Sondervotum entgegengebracht:

> »It should also be emphasised that the word ›choice‹ means something completely different in connection with asylum-seekers […]. An asylum seeker wants protection, and his asylum request concerns the protection of a right secured under the Convention […]. This process concerns a necessity, not a choice. We can see from European history that such ›choices‹ have cost hundreds of people their lives.«[377]

Pichl bezeichnet dieses Narrativ der Freiwilligkeit von Entscheidungen von Asylbewerber:innen an den EU-Außengrenzen als Gegensatz zur sozialen Realität:

> »Fluchtbewegungen werden in einem solchen Narrativ, entgegen der sozialen Realität, durch den EGMR mit einem mehr als fragwürdigen methodischen Individualismus in eine freiwillige Angelegenheit umgedeutet. […] Der Narrativ des EGMR, Fluchtbewegungen und die Zielorte der Flucht, würden auf einer freiwilligen Wahlentscheidung der Schutzsuchenden beruhen, entkleidet die Flucht ihrer gewaltvollen und gerade nicht freiwilligen Charakteristika.«[378]

Problematisch an dem Ilias-and-Ahmed-v.-Ungarn-Fall ist auch, dass der EGMR in Bezug auf mögliche Verstöße gegen Art. 3 EMRK bei Abschiebungen nach Serbien schreibt: »The Court cannot accept that these fears alone, […] were sufficient to

---

375 Zur Entwicklung siehe die Jahresberichte des Hungarian Helsinki Committee, online abrufbar unter https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary (letzter Zugriff am 15.12.2020).

376 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15, Rn. 220 (Hervorhebung im Original).

377 Ebenda.

378 *Pichl:* Alles eine Frage der eigenen »Wahl«?

bring Article 5 into application. Such an interpretation of the applicability of Article 5 would stretch the concept of deprivation of liberty beyond is meaning intended by the Convention.«[379] Damit behaupten die Richter:innen des EGMR, dass Befürchtungen über die Bedrohung des Lebens und der Gesundheit in dem Land, in das die Menschen abgeschoben werden sollen, nichts mit der Frage zu tun haben, wie freiwillig der Verbleib im Transitlager ist und ob es sich dabei, rechtlich gesehen, um eine Freiheitsentziehung handele oder nicht.[380] Der EGMR scheint damit zwischen Transitverfahren im Flughafen und denen an der Landesgrenze unterscheiden zu wollen.[381] Denn nach bisheriger Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere nach den Vorgaben der Amuur-v.-Frankreich-Entscheidung[382] aus dem Jahr 1996, könnte unter bestimmten Bedingungen die de facto Freiheitsentziehung nach Art. 5 EMRK bei Verbleib in (Flughafen-)Transitzonen vorliegen.[383] Hiernach kommt es entscheidend darauf an, ob sich Betroffene den Maßnahmen hätten entziehen können und dies sich nicht auf die rein theoretische Möglichkeit der Ausreise beschränkt: »The mere fact, that it is possible for asylum-seekers to leave voluntarily the country where they whish to take refuge cannot exclude a restriction on liberty […]«.[384] Vielmehr sei die Möglichkeit einer Ausreise nur »[…] theoretical if no other country offering protection comparable to the protection they expect to find in the country where they are seeking asylum is inclined or prepared to take them in«.[385] Das Gericht konkretisiert damit die sogenannte Freiwilligkeit: Es müsse eine Ausreisealternative ohne möglichen Verstoß gegen das Folterverbot aus Art. 3 EMRK bestehen, ansonsten bestehe keine echte »Wahlmöglichkeit«. Eine echte Schutzmöglichkeit müsse in dem Land vorherrschen, in das die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise bestehe. Anderenfalls sei nicht von einer »Freiwilligkeit« auszugehen.

Zuletzt hat der EuGH zum gleichen Transitlager (Röszke) eine anderslautende Entscheidung getroffen und verkündet, dass die Einrichtung der Transitzone einer Haft im Sinne der Richtlinien 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) und 2013/33/

379 EGMR, Urt. v. 21.11.2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, Nr. 47287/15, Rn. 243.

380 *Pichl*: Alles eine Frage der eigenen »Wahl«?

381 So auch *Lehnert*: Menschenrechtliche Vorgaben an das Migrationsrecht in der jüngeren Rechtsprechung des EGMR, S. 766.

382 EGMR, Urt. v. 25.6.1996, *Amuur v. Frankreich*, Nr. 19776/92.

383 Dazu siehe *Birkenkötter*: »Willkommenshaft« oder freie Ausreisemöglichkeit?; so zuletzt auch das gleichzeitig ergangene Urteil EGMR, Urt. v. 21.11.2020, *Z.A. and other v. Russia*, Nr. 61411/15 ua.

384 EGMR, Urt. v. 25.6.1996, *Amuur v. Frankreich*, Nr. 19776/92, Rn. 48.

385 Ebenda.

EU (Aufnahmerichtlinie) gleichkomme.[386] Keine Freiwilligkeit und damit ein Verstoß gegen die Richtlinien bestehe demnach dann, wenn Asylbewerber:innen sich ständig in einer Transitzone aufhalten müssten, die eingegrenzt und geschlossen sei, in der die Bewegung beschränkt und überwacht werde und die er:sie aus eigenen Stücken rechtmäßig nicht verlassen könne.

Anders als in dem dieser EuGH-Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt, besteht in den Transitlagern des europäischen Migrationsmanagements aber keine *rechtliche* Verpflichtung, sich ständig in dem Transitlager aufzuhalten oder dieses nicht auch ständig und rechtmäßig aus eigenen Stücken verlassen zu dürfen. Dennoch kann die »Freiwilligkeit« des Aufenthalts im Transitlager nicht mit einer echten Wahl der Migrant:innen gleichgesetzt werden. Dies würde die Folgen des gewaltvollen Umgangs durch die Neo-Refoulement-Praxis außer Acht lassen. Menschen, die in den Transitlagern in Niger leben, befinden sich nur dort, weil sie irgendwo auf dem Weg Richtung Europa Subjekte des Migrationsmanagements geworden sind. Sie warten auf die Rückführung in ihre Herkunfts- oder Drittländer, die sie aus unterschiedlichen Gründen verlassen haben. Das effektive europäische Migrationsmanagement hat gleichermaßen alle anderen Möglichkeiten der Weiterreise beschränkt und vor den Grenzen Europas Auffanglager entstehen lassen, denen »KZ-ähnliche[n] Verhältnisse«[387] bescheinigt werden.

Daher gilt für die weitere Darstellung der Neo-Refoulement-Praxen im Transitlager folgender rechtlicher Maßstab: Der Eingriff in die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der betroffenen Menschen im Transitlager befindet sich unterhalb des Eingriffsmaßstabs zur Freiheitsentziehung.[388] Von rechtlichen Vorgaben in den Transitlagern der IOM zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in Bezug auf

386 EuGH, Urt. v. 14.05.2020, Az. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU; oder ähnlich gelagert auch in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Unterbringung im Transitbereich eines Flughafens als freiheitsentziehende Maßnahme, BVerfG, Urt. v. 23.10.2014, 2 BvR 2566/10.

387 Diplomatenbericht, online abrufbar unter https://fragdenstaat.de/blog/2018/libyen-fluechtlingslager/ (letzter Zugriff am 19.12.2020).

388 Diese Arbeit geht davon aus, dass bisher neben dem Refugee-Status-Determination-Verfahren (RSD) durch den UNHCR in den von ihm geführten Flüchtlingscamps keine hoheitlichen Aufgaben an im Migrationsmanagement beteiligte internationale Organisationen übertragen wurden.

Haft oder haftähnliche Umstände[389] im Sinne des Art. 15 der RL 2008/115/EG und Art. 26 der RL 2013/32/EU wird im Folgenden grundsätzlich nicht ausgegangen.

Die in der vorliegenden Arbeit in den Blick genommenen Transitlager grenzen sich deswegen auch von den großen Flüchtlingslagern im Globalen Süden ab. Dort geht es vorrangig um die institutionalisierte Unterbringung von Geflüchteten (beispielsweise das Flüchtlingslager Dadaab in Kenia, in dem mehr als 200.000 Menschen leben) und nicht um den kurzen Aufenthalt im Transit. Es geht in dieser Arbeit auch nicht um die Auffanglager in Libyen oder die Transitzonen an den Grenzen Europas, in denen Menschen auf die Bearbeitung ihrer Asylanträge warten müssen. Auch sind die in den Blick genommenen Transitlager nicht mit den in allen Mitgliedstaaten Europas entstehenden Lagern in Form von Übergangswohnheimen, zentralen Aufnahmestellen oder Hot-Spot-Lagern vergleichbar. Der relevanteste Unterschied ist dabei, dass sich Letztere bereits auf europäischem Territorium befinden und formal der Zugang zu (europäischen) Asylrechts- und entsprechenden Schutzstandards besteht. Dass diese Schutzstandards von den europäischen Mitgliedstaaten offensichtlich und vielfach missachtet werden,[390] muss dabei erwähnt werden, soll aber im Weiteren keinen Schwerpunkt der Bearbeitung bilden.

Neo-Refoulement findet in Niger in Transitlagern statt, die von der IOM verwaltet werden. Dort vollzieht sich keine *Agamben'sche* »Entrechtlichung«, sondern die »spezifische Verrechtlichung« der Neo-Refoulement-Praxen. Diese werden im folgenden Abschnitt konkretisiert: Transitlager sind zunächst Orte der Umsetzung der Rückkehrpolitik der EU. Verwaltet von internationalen Organisationen, allen voran von der IOM, werden dort aber auch andere Praxen des europäischen Migrationsmanagements umgesetzt. Auch diese werden zum Teil an die internationalen Organisationen outgesourct. So wurde in Niger ein multifunktionales Zentrum als Pilotprojekt der EU[391] etabliert, das inzwischen als Transitlager von der IOM ge-

389 Dazu siehe Empfehlungen des Minister:innenkomitee des Europarats, Rec(2003) 5; auch nach den Richtlinien des UNHCR für die Haft von Asylbewerber:innen (Haft-Richtlinien. Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft) geht es um »[…] Freiheitsentzug oder Gewahrsam an einem geschlossenen Ort, den Asylsuchende nicht beliebig verlassen dürfen, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Gefängnisse oder eigens eingerichtete Haftanstalten, geschlossene Aufnahme- oder Inhaftierungszentren oder -einrichtungen […]« (S. 6) und weiter »[…] Freiheitsentzug (Haft) und geringfügige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit unterscheiden sich in Ausmaß und Intensität nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach.« (S. 6), so auch der EGMR, Urt. v. 6.11.1980, *Guzzardi v. Italy*, Nr. 7367/76, Rn. 92.

390 EuGH, Urt. v. 14.05.2020, Az. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU; EuGH, Urt. v. 17.12.2020, Az. C-808/18.

391 Das entsprechende Zentrum war vorher ein von der IOM geführtes und von Italien finanziertes Transitzentrum; online abrufbar unter https://www.iom.int/news/iom-opens-agadez-transit-centre-niger-desert (letzter Zugriff am 1.9.2020).

führt wird, aber ursprünglich dazu dienen sollte, »[…] ein realistischeres Bild der Erfolgschancen der Migranten zu zeichnen, die sich auf den Weg nach Europa machen, und irreguläre Migranten bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen«.[392] Somit sind auch Transitlager Orte der Wissens- und Diskursproduktion von internationalen Organisationen – umgesetzt durch Informationskampagnen in den Lagern, die die Migrant:innen grundsätzlich davon abhalten sollen, sich auf den Weg nach Europa zu begeben. Die internationalen Organisationen sind Verwalter:innen der Lager und damit die relevanten Akteur:innen bei der Umsetzung des europäischen Migrationsmanagements.

II. Outsourcing-Praxis I: Niger als Partnerland der EU und IOM

Niger liegt in der Subsahara-Region, ist eines der Haupttransitländer Richtung Europa und damit wichtigstes »Partner«land der EU im Migrationsmanagement. In Niger wurden mit dem Aktionsplan des Valletta-Prozesses und dem Joint Valletta Action Plan,[393] dem Cotonou-Abkommen,[394] der Agenda für Migration (hier über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern), dem EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), der Operation Sophia (EUNAVFOR Med) und der EU-Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libyen) sowie der Capacity Building Mission EUCAP Sahel Niger die Grundlagen für die »Zusammenarbeit« der EU mit der nigrischen Regierung gelegt.[395] Diese zielen explizit ab auf die Beteiligung Nigers an den sicherheits- und migrationspolitischen Interessen der EU: EUCAP Sahel Niger soll zum Beispiel durch Beratung und Ausbildung zum Aufbau der nigrischen Sicherheitskräfte (Polizei, Nationalgarde, Gendarmerie) beitragen und bei der Ausbildung von mobilen Grenzschutzeinheiten unterstützen. Weitere hier nicht abschließend aufzählbare Abkommen und Missionen haben das Ziel, Migration aus Niger in Richtung Europa zu stoppen. Um es mit *Jakob/Schlindwein* zu sagen: »Die EU kauft sich Afrikas Staatschefs als Türsteher ein.«[396]

Niger ist für das europäische Migrationsmanagement deswegen so interessant, weil sich durch das Land die westafrikanische Route und die zentrale Mittelmeer-Flucht-Route Richtung Libyen, Mittelmeer und Italien ziehen. Niger nimmt zu-

---

392 KOM(2015) 240 endg., S. 7.

393 https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/ (letzter Zugriff am 13.11.2020).

394 Partnerschaftsabkommen 2000/483/EG zwischen den AKP-Staaten und der EU (in Kraft bis 29.2.2020).

395 Dazu siehe auch *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy; grundlegend *Jakob/Schlindwein:* Diktatoren als Türsteher Europas.

396 Ebenda, S. 22.

dem im Human Development Index (HDI) 2020 bezüglich Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard den letzten Platz von 189 gerankten Staaten ein, was es für die »Fluchtursachenbekämpfung« – also der Vermischung europäischer Entwicklungshilfezahlungen mit nigrischer Migrationskontrolle – umso empfänglicher macht. Geld gibt es nur als Gegenleistung dafür, dass Migrant:innen da bleiben, wo sie sind.[397] Dennoch ist für die EU die Zusammenarbeit mit Niger ein Symbol für die erfolgreiche Kooperation mit einem Transitland.[398] Die Kooperation mit Niger sei, so die Kommission, »[…] good and constructive, including stepped up border control.«[399]

Der EU geht es hier vor allem um die Bekämpfung der Schleuser- und Menschenhändler:innennetzwerke – eine der Hauptursachen der Migration laut EU –, um das Grenz- und Migrationsmanagement und die Erhöhung der Rückführungen. So heißt es zum Beispiel im Aktionsplan von Valletta zu den politischen Zielen der EU in Partnerschaft mit afrikanischen Regierungen:

> »Support to the rule of law and law enforcement, judiciary and border management authorities in order to tackle smuggling of migrants and trafficking in human beings, including on tracing and seizing assets and criminal proceeds, as well as on crime investigation and prosecution. Support could include capacity building and provision of relevant equipment. Human rights dimension will be fully reflected in capacity-building and training projects.«[400]

In ähnlicher Weise beschreibt auch der Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern, in welcher Form das europäische Migrationsmanagement diese politischen Ziele umsetzen will:

> »Um positive Veränderungen zu bewirken, muss die gesamte Bandbreite der Strategien und Instrumente der EU im Bereich der Außenbeziehungen in Anspruch genommen werden. Dies erfordert einen neuen Denkansatz, bei dem positive und negative Anreize miteinander kombiniert werden und sämtliche Einflussmöglichkeiten und Instrumente zum Einsatz kommen. Es liegt auf der Hand, dass wir bereit sein müssen, unsere Programmierung im Rahmen der bilateralen Beziehungen und unsere Finanzierung anzupassen, wenn wir unsere Ziele erreichen wollen.«[401]

397 Ebenda, S. 159ff.

398 KOM(2017) 350, S. 3.

399 KOM(2017) 471, S. 3.

400 Valletta Action Plan 2015, online abrufbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (letzter Zugriff am 04.11.2019).

401 KOM(2016) 385, S. 7.

Niger ist neben der Rolle, die das europäische Migrationsmanagement für das Land vorsieht, auch deswegen für die vorliegende Analyse interessant, weil es selbst zum Akteur im Migrationsmanagement geworden ist. Dies zeigt sich zum einen an der Beteiligung des Landes bei der Einrichtung und Verwaltung von Transitlagern, zum anderen aber auch daran, dass Niger zum Start der »Kooperation« der EU die Haupttransitrouten Richtung Europa geschlossen hat.[402] Eine davon ging über Niamey und Agadez durch die nigrische Saharawüste Richtung Libyen und Algerien (zentrale Mittelmeer-Route). Agadez galt viele Jahrzehnte als wichtiger Ort für kommerziellen Handel und Migration zwischen West- und Nordafrika und seit dem Prozess von Valletta auch als strategisch wichtiger Punkt für die Migration Richtung Europa.[403] Laut IOM haben im Jahr 2014 mehr als die Hälfte der Migrant:innen, die Lampedusa und damit europäisches Territorium erreicht haben, Niger und insbesondere die Wüstenstadt Agadez passiert.[404] 2017 haben ungefähr 330.000 Menschen Niger durchquert.[405]

Auf den oben beschriebenen politischen Druck der EU[406] hin beschloss Niger 2015 ein Gesetz gegen Migrant:innenhandel und illegale Migration (Loi 2015-36 du 26 mai 2015, relative au traffic illicite de migrants). Zusammen mit bestehenden Regulierungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländer:innen im Land und einem Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel führte dies zu einer Kriminalisierung aller Formen der Ermöglichung des internationalen Grenzüberschritts ohne Autorisierung,[407] zu einer Erhöhung des Strafrahmens bei Menschenhandel und erlaubte die Durchsuchung und Sicherstellung von Kraftfahrzeugen (die vorher zum Transport von Migrant:innen genutzt wurden).[408] Im Jahr 2017 sollen nach Angaben der EU 79 Menschen wegen Verstoßes gegen Schleuserkriminalität verurteilt und 74 Autos und Motorräder sichergestellt worden sein.[409] Ab 2017 soll zudem die Anzahl derjenigen, denen der Grenzübertritt zu Niger verwehrt wurde, gestiegen sein.[410] Auch berichten die IOM und der UN-Sonderberichterstatter zu den Menschenrechten von Migrant:innen vom Rückgang der Migration Richtung

---

402 *Buckel* zeigt am Beispiel Mauretaniens, dass es dort mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit der EU zur Einführung von migrationsrechtlichen Regelungen und einer diesbezüglichen Verschärfung des Strafrechts kommt, *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 202.

403 *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 441.

404 *Tinti/Westcott*: The Niger-Libya corridor. Smuggler's Perspectives, S. 9.

405 *Molenaar*: Irregular migration and human smuggling networks in Niger, S. 4.

406 *Molenaar*: Irregular migration and human smuggling networks in Niger, S. 12; *Raineri*: Human smuggling across Niger, S. 63, 65; *Tubiana/Warin/Saeneen*: Multilateral Damage, S. 22ff.

407 *Raineri:* Human smuggling across Niger, S. 65.

408 *Molenaar*: Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12.

409 KOM(2017) 471, S. 3f.

410 *Xchange*: Agadez: Voices from a Historical Transit Hub, S. 6.

Nordafrika und Europa durch Agadez,[411] weil sich Kosten und Risiken der Reise erhöht hätten.[412] Rechtlich genießen Angehörige der ECOWAS-Staaten (Economic Community of West African States), zu denen auch Niger gehört, Freizügigkeit[413] zwischen den Mitgliedstaaten. Folge dieses Gesetzes ist ein *De-facto*-Eingriff in die Freizügigkeit von ECOWAS-Staatsangehörigen, welche in oder nach Niger reisen wollen.[414]

2018 wurde die »National Strategy to Counter Irregular Migration« für Niger eingeführt.[415] Diese durch die EU (Migration EU eXpertise Initiative [MIEUX])[416] finanziell unterstützte und durch ICMPD implementierte Strategie sollte eine umfassende Reaktion auf irreguläre Migration darstellen.[417] Die vier Projektsäulen sind Grenzmanagement, Prävention, Investigation und Verfolgung, Schutz und Rückkehr und Reintegration.[418] Auch die IOM unterstützt nach eigenen Angaben die Regierung des Niger in Umsetzung dieser Strategien und Gesetze: »IOM is currently working with the Government and other partners on the operationalization of the law through the development of an action plan and provision of training to law enforcement and the judiciary.«[419]

Studien zeigen allerdings, dass das europäische Migrationsmanagement mit dem Versuch der Verhinderung der »irregulären« Migration auf dem Transitweg

---

411 Felipe González Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, online abrufbar unter https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E (letzter Zugriff am 29.07.2020); die dieser Bewertung zugrunde liegenden Zahlen sind aufgrund fehlender Daten für die Autorin nicht verifizierbar.

412 *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 444.

413 Protokoll über den freien Personenverkehr, das Recht zum Aufenthalt und zur Niederlassung, 1979 (ECOWAS).

414 So *Tubiana/Warin/Saeneen:* Multilateral Damage, S. 23; Felipe González Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, 2018, online abrufbar unter https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E (letzter Zugriff am 29.07.2020).

415 Communique du conseil des ministres du 30 mars 2018, online abrufbar unter https://www.presidence.ne/conseils-des-ministres/2018/3/30/communique-du-conseil-des-ministres-du-vendredi-30-mars-2018 (letzter Zugriff am 07.11.2019); *Molenaar*: Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12; MIEUX Initiative, online abrufbar unter https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration (letzter Zugriff am 03.11.2019).

416 MIEUX Initiative, online abrufbar unter https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration (letzter Zugriff am 03.11.2019).

417 *Molenaar:* Irregular Migration and human smuggling in Niger, S. 12.

418 Ebenda; MIEUX Initiative, online abrufbar unter https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration (letzter Zugriff am 03.11.2019).

419 https://rodakar.iom.int/country/niger (Zugriff am 18.11.2020).

durch Niger nach Europa gescheitert ist,[420] auch wenn Vertreter:innen der EU anderes behaupten.[421] Denn die Folge der Einführung des Loi 2015-36 im Mai 2015 ist vielmehr verstärkte Gewalt gegen Migrant:innen:

> »At the entrance of every village on the way to Agadez, checkpoints manned by different security forces (including the national police, customs and the gendarmerie) force migrants to disembark. ›Informal‹ fees are then levied, the amount of which varies between $1 and $ 15 each time. Those who are unable to pay are sometimes abused, and often prevented from continuing their journey. This reality was confirmed through personal observations conducted in the bus en route from Niamey to Agadez.«[422]

Gleichzeitig findet auch eine regionale Verlagerung der Route statt, womit in der Folge auch die statistische Erhebung der IOM (an sogenannten *Flow Monitoring Points*[423]) auf der bisherigen Hauptroute an Aussagekraft verliert:

> »Instead, smugglers now drive on various new or little-used roads. They avoid hubs such as Agadez and Dirkou, escaping government control and IOM counts in these places and along the normal route. The main new axes appear to skirt Agadez on all sides in order to reach and follow international borders, including the Niger-Algeria border and the Niger-Chad border, up to the border with Libya.«[424]

Das Gesetz hat zudem Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, welche insbesondere von der regulären zirkulären Migration der Menschen abhängt.[425] Es heißt, dass das Gesetz diese »zum Erliegen gebracht hat«, denn den Menschen fehle es an

---

420 *Raineri:* Human smuggling across Niger; *Molenaar:* Irregular Migration and human smuggling in Niger; *Tinti/Westcott:* The Niger-Libya corridor; *Zandonini*: The new European border between Niger and Libya.

421 So z.B. 2018 der Präsident des Europäischen Parlaments, Antonio Tajani: »Until 2016, 90 % of irregular migrants travelled through the Niger to Libya and Europe. In just 2 years, Niger reduced migration flows by 95 %, from over 300,000 to about 10,000 in 2018«; online abrufbar unter https://www.africanews.com/2018/07/20/democratic-libya-is-key-to-stabilizing-sahel-region-european-parliament/ (letzter Zugriff am 06.11.2019); der UN-Sonderberichterstatter Felipe González Morales hingegen sprach 2018 von einer Reduzierung von 333 891 Migrant:innen im Jahr 2016 auf 43 380 Migrant:innen im Jahr 2018, die Niger Richtung Libyen und Algerien verlassen haben, und bezieht sich dabei auf Zahlen der IOM (online abrufbar unter https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E (letzter Zugriff am 06.11.2019).

422 *Raineri:* Human smuggling across Niger, S. 69.

423 Monatlich online abrufbar unter https://dtm.iom.int/niger (letzter Zugriff am 21.12.2020).

424 *Tubiana/Warin/Saeneen:* Multilateral Damage, S. 24.

425 Dazu siehe ausführlich *Hoffmann/Meester/Nabara*: Migration and Markets in Agadez; so auch *Xchange:* Agadez: Voices from a Historical Transit Hub.

Alternativen zur Migrationsökonomie (beispielweise Transport und Unterbringung von Arbeitsmigrant:innen und Geflüchteten).[426]

Im Falle Niger hat also eine Aufgabenübertragung des europäischen Migrationsmanagements an Regierungen von Transit- und Herkunftsstaaten stattgefunden (Outsourcing von Remote-Control-Aufgaben) und Niger selbst ist zum Akteur des Migrationsmanagements geworden.

Die unmittelbare Beeinflussung nationaler Rechtsordnungen durch Strafrechtsverschärfungen in Niger hat Auswirkungen auf die Routen der Migrant:innen auf dem Weg zum europäischen Territorium. Es zeigt, dass das europäische Migrationsmanagement diese so steuern kann[427] und internationale Organisationen daran beteiligt sind.

III. Outsourcing-Praxis II: Wissensproduktion

Die IOM ist Outsourcing-Partnerin der EU im europäischen Migrationsmanagement. Outgesourct wird die Wissens- und Diskursproduktion des europäischen Migrationsmanagements. So formuliert der ehemalige Chief of Mission von IOM Niger zur Eröffnung eines neuen Transitlagers in Agadez 2014: »This new facility will help us not only to better assist migrants, but also to establish a dialogue on the dangers of irregular migration with the thousands of migrants transiting to Agadez. They are often victims of disinformation.«[428] Der Chief of Mission von IOM Niger setzt hier das Narrativ der Gefahr der »irregulären« Migration in simplen Bezug zu fehlenden Informationen der Migrant:innen. Gleichzeitig stellt er den Bezug zu Informationskampagnen der IOM her, die dieses Problem lösen sollen, indem sie die Migrant:innen mit Informationen über die Migration versorgen: »The main beneficiaries are migrants on their way to Libya and Algeria. The office is unique in that it does not just discourage people from leaving. It also plays a proactive role in reaching out to migrants coming back and sharing their information with those who want to go. It can help them to make better informed migration decisions.«[429]

Das Transitlager wird als Ort der Rückgeschobenen verstanden, weil hier Neo-Refoulement-Praxen umgesetzt werden. Für den Erfolg des Migrationsmanagements ist daher auch relevant, wie Migration im Transitlager geframet und verstanden wird. Denn würden anstelle des »Managing Migration for the Benefit of

---

426 *Bachmann:* Europas Grenze in der Sahelzone. Das Zitat stammt vom nigrischen Journalisten Ibrahim Manzo Diallo.

427 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 188ff.

428 Guiseppe Loprete: IOM Opens Agadez Transit Center in Niger Desert, online abrufbar unter https://www.iom.int/news/iom-opens-agadez-transit-centre-niger-desert (letzter Zugriff am 17.11.2020).

429 Ebenda.

All« Narrativs die migrationsverhindernden Praxen offengelegt, die dort geschehen, und das europäische Migrationsmanagement als Neo-Refoulement wahrgenommen werden, könnte das Transitlager aus dem »Verborgenen« geholt und diese Praxen justiziabel gemacht werden.

1. Wissensproduktion

a. Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration

Zum einen hat die IOM 2015 den »Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration« (AVRR) entwickelt. Der Framework dient auf nationaler Ebene »[...] both policymakers and AVRR practitioners, the scope of the Framework goes beyond IOM's own engagement«.[430]

Mit dem Framework produzierte die IOM einen Policy-Rahmen, der nationale Rückkehr- und Reintegrationspolitiken in Bezug auf das Migrationsmanagement definiert und an alle relevanten Akteur:innen in diesem Bereich gerichtet ist:

> »Considering the diversity of AVRR projects' eligibility criteria, available resources, national policies, implementation partners and operational contexts, the Framework proposes a road map to address voluntary return and reintegration in a holistic way – one that responds to the needs of the individual returnees, the needs of the communities to which they return and the priorities of concerned governments [...].«[431]

Und selbstverständlich weiß die IOM auch, wie dieses Ziel zu erreichen ist:

> »The Framework lays out the key principles that in IOM's view need to be adhered to in order to support dignified voluntary returns and sustainable reintegration. Building on 40 years of practice, the document also proposes six concrete objectives which are applied throughout the voluntary return and reintegration process. Illustrated through concrete activities, these principles and objectives underpin IOM's commitment to facilitate orderly, safe, and responsible migration and to contribute to migrants' socioeconomic well-being [...].«[432]

Der von der IOM damit vorgelegte Policy-Rahmen umfasst verschiedene Grundprinzipien: neben der »Freiwilligkeit« der Rückkehr unter anderem auch das »evidence-based programming«, also die systematische Datenerfassung, Evaluation

---

430 IOM, A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter https://publications.iom.int/books/framework-assisted-voluntary-return-and-reintegration (letzter Zugriff am 03.06.2020), S. 2.

431 IOM, A Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter https://publications.iom.int/books/framework-assisted-voluntary-return-and-reintegration(letzter Zugriff am 03.06.2020), S. 2.

432 Ebenda, S. 3.

und das Monitoring der Umsetzung der AVRR.[433] Entwickelt wurde ein holistischer Framework – die Angebote der »freiwilligen« Rückkehr richten sich daher nicht nur nach den Bedürfnissen der Migrant:innen, sondern auch an die Mitgliedstaaten der IOM. Denn die AVRR, so die IOM, kann nur dann erfolgreich sein, wenn es adäquate nationale Politiken und entsprechende öffentliche Stellen gibt, die diese Prinzipien umsetzen. Eine entsprechende Expertise ist hier auch deswegen hilfreich, da die IOM – wie dargestellt – die Hauptakteurin der AVRR-Programme der EU ist.

b. Migration Governance Framework

2016 folgte der »Migration Governance Framework« (MiGOF) der IOM.[434] Der MiGOF besteht aus sechs Kategorien und über 90 Indikatoren (Migration Governance Indicators [MGI][435]) zur Operationalisierung des Migrationsmanagements.

Er ist nicht nur auf die AVRR-Programme gerichtet, sondern beinhaltet genereller »(t)he essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies«.[436]

MiGOF »[...] propose(s) the necessary condition for migration to be well-managed by creating a more effective environment for maximized results for migra-

---

433 Ebenda, S. 6.

434 Auch das ICMPD ist eine wichtige Akteurin in dieser Form der Wissensproduktion. Es schreibt im Februar 2020 über sich selbst: »Beruhend auf umfangreicher Expertise und langjähriger Praxiserfahrung stellt ICMPD den politischen Verantwortungsträgern die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zu Verfügung.«,
ICMPD, Factsheet 2020, Text abrufbar unter https://www.icmpd.org/about-us/ (Zugriff am 16.3.2020);
das ICMPD publiziert im Kontext des Migrationsmanagements »policy briefs« und »working papers«. Policy Briefs sind: »key policy analyses on migration-related issues that provide background information and recommendations to policymakers and members of the academic community.« (https://www.icmpd.org/publications/policy-briefs/ (Zugriff am 16.3.2020); und Working Papers »provide in-depth analyses on specific topics of interest in the migration field. They aim to stimulate discussions and an exchange of ideas among members of the academic community on a topic and to provide a basis for further research.« (https://www.icmpd.org/publications/working-papers/ (Zugriff am 16.3.2020). Auch das ICMPD veröffentlicht damit Statistiken über Migrant:innen und Migration als auch eine darauf beruhende Analyse von migrantischen Themen. Sie produziert damit technisches Wissen über Migration, welches sie im Diskurs zur Verfügung stellt. Aus dieser »Expertise« heraus stellt sie Entscheidungsgrundlagen für Entscheidungsträger:innen als evidenzbasierte – und damit depolitisierte– Entscheidungsmöglichkeiten zur Verfügung.

435 Migration Governance Indicators, online abrufbar unter https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators (letzter Zugriff am 27.05.2020).

436 IOM MiGRATION GOVERNANCE FRAMEWORK, online abrufbar unter https://publications.iom.int/books/migration-governance-framework (letzter Zugriff am 26.05.2020).

tion to be beneficial to all«.[437] Der Framework soll die Kapazitäten des nationalstaatlichen Migrationsmanagements darstellen und den Fortschritt bei Umsetzung des Ziels 10.7 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (UN 2030 Sustainable Development Goals, SDGs) – Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies – überwachen. Die IOM kann damit ihr Konzept von Migrationsmanagement auch auf die transnationale Ebene übertragen. Während allerdings die SDGs Migration als Katalysator für die Entwicklung einzelner Staaten sehen, ist die IOM der Auffassung, dass dieses Potenzial nicht »[…] without constructing deliberate and intelligently designed migration governance structures«[438] entwickelt werden könne. Daher sei es »equally important to develop dedicated tools for measuring progress.«[439] Die IOM entwickelte daher den MiGOF mit dem Ziel »to […] define what ›well-managed migration policy‹ might look at the national level«.[440] *Robinson* schreibt dazu: »With this goal in mind, the MGI were designed to articulate the meaning of well-managed migration by making it measurable and knowable.«[441] Durch den MiGOF ist es der IOM nun möglich, ihr Verständnis von Migrationsmanagement auch auf die internationale Agenda zu bringen.

Der Prozess zur Beurteilung der nationalen Migration Governance beinhaltet die Datenerfassung und -analyse, darauf aufbauend Konsultationen mit allen relevanten Politik- Akteur:innen und schließlich die Publikation des nationalen Reports auf dem »Global Migration Data Portal« der IOM.[442] Zusätzlich steht der IOM auch noch ihr »World Migration Report« als Publikationsort zur Verfügung.[443] Bei der

---

437 Ebenda.

438 The Economist Intelligence Unit. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index, S. 6.

439 The Economist Intelligence Unit. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index, S. 6f.

440 IOM, Migration Governance Indicators, online Text abrufbar unter https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators(letzter Zugriff am 03.06.2020).

441 *Robinson:* Measuring »Well-Governed« Migration, S. 124.

442 Zum Prozess IOM, Migration Governance Indicators, online abrufbar unter https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators (letzter Zugriff am 27.05.2020).

443 »The World Migration Report 2020 […] has been produced to contribute to increased understanding of migration throughout the world. This new edition presents key data and information on migration as well as thematic chapters on highly topical migration issues, and is structured to focus on two key contributions for readers: Part I: key information on migration and migrants (including migration-related statistics); and Part II: balanced, evidence-based analysis of complex and emerging migration issues.« IOM World Migration Report, online abrufbar unter https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020 (letzter Zugriff am 13.03.2020).

Beschreibung und Bewertung von Migration wird so versucht, diese zu quantifizieren und systematisch die politisch brisanten Aspekte herunterzuspielen.[444] IOM's Migration Data Portal oder UNHCR's Interactiv Dataviz oder die evidenzbasierte und evidenzinformierte Policy-Beratung der IOM im Rahmen des AVRR und MiGOF suggerieren mit einer numerischen Darstellung von Migration deren Transparenz und Beherrschbarkeit[445]: »A shift to numbers implies, often problematically, a shift toward accuracy and truth, and this plays an important role in the legitimation and control of power.«[446]

Die IOM schafft im Rahmen des MiGOF Wissen darüber, was Migrationsmanagement ist und welche Voraussetzungen und Politiken es für seine größtmögliche Effektivität bedarf. Indem sie anhand der von ihr vorgegebenen Rahmen Briefings durchführt, kann sie ihr Verständnis von Migrationsmanagement umsetzen, Analysen nationaler Politiken erstellen und schließlich diese am Ende auf ihrem eigenen Datenportal[447] veröffentlichen. *Robinson* stellt die These auf, dass auch die Indikatoren des MiGOF das Wissen über Migrationsmanagement transportieren und diese der IOM ermöglichen, ihre (autoritäre) Position als Expertin weiter zu verbessern.[448] Diese, so *Robinson*, »[…] empower the IOM by consolidating its expert authority, enrolling actors into the agenda of well-governed migration […]«.[449]

Daneben ermöglicht auch der »Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration« der IOM, ihre selbst erhobenen Daten und Statistiken zu publizieren und diese damit als evidenzbasierte Informationen zur Migration darzustellen. Ihr gelingt damit die technische und dadurch depolitisierende Beschreibung dessen, was gemeinhin unter Migration(smanagement) verstanden werden soll.[450] Die Daten ermöglichen der IOM »[…] to propose categories through which it is classified and governed, and to diffuse normative standards regarding what ›sound‹,›balanced‹, or ›comprehensive‹ politics should look like«.[451] Die IOM greift so direkt in die nationalen und supranationalen Diskurse über Migrationspolitik ein, bestimmt *ihr* Narrativ des Migrationsmanagements als das zu erreichende Ziel

444 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

445 *Hansen:* Numerical operations, transparency illusions and the datafication of governance, S. 204; für das Migrationsmanagement siehe *Scheel/Ustek-Spilda:* The politics of expertise and ignorance in the field of migration management, S. 666f.

446 *Hansen/Porter:* What do numbers do in transnational governance?, S. 415.

447 https://migrationdataportal.org (letzter Zugriff am 03.06.2020).

448 *Robinson:* Measuring »Well-Governed« Migration, S. 125.

449 Ebenda.

450 Dazu ausführlich *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1632f.

451 Ebenda, S. 1633.

und kann dieses dann auf transnationaler Ebene verwerten. Damit wird das migrationsverhindernde Managementkonzept der EU durch internationale Organisationen normalisiert.

Ähnlich sieht *Düvell* die Rolle der IOM in seinem Konzept von »Transit Migration«. Er argumentiert, dass vor allem die IOM und ICMPD wichtige Akteur:innen in der Konstruktion des Konzepts, der politischen Rahmenbedingungen und Diskurses waren.[452] Gleichzeitig stellt er dar, dass und wie die Beteiligung der internationalen Organisationen die Externalisierung der europäischen Migrationskontrolle legitimieren.[453] »Transit Migration« beinhaltet die Idee, dass Nachbarstaaten – Transitländer – Unterstützung bei der Bekämpfung irregularisierter Migration brauchen – »[…] thereby silencing the role that Europe's tighter border controls played in transforming these spaces into transit regions«.[454]

Internationale Organisationen bestimmen mit ihrem Wissen das Narrativ des europäischen Migrationsdiskurses darüber, welche Praktiken zu einem erfolgreichen Migrationsmanagement führen. Das Expert:innenwissen wird im Diskurs des Migrationsmanagements angeboten, mit der Folge, dass internationale Organisationen unverzichtbare Akteur:innen für staatliche Migrationspolitiken werden und Staaten abhängig von diesem Expert:innenwissen sind: »[…] the IOM's relevance and ideology of being the self-declared leader in ›managing migration‹ would be difficult to imagine and maintain without having Canada – one of the most important immigrant and refugee destinations and itself a recognized leader in ›managing migration‹ – as a member state of the IOM and, above all, one of the IOM's largest donors«.[455]

Die Wissensproduktion von IOM (und ICMPD) ist damit ein relevanter – weil das Narrativ über die Notwendigkeit und das migrationsfreundliche Management aufrechterhaltender – Faktor im europäischen Migrationsmanagement. Die Rückführungspolitik, die Praxis des Migrationsmanagements und damit auch die Existenz von Transitlagern werden durch die europäische Politik als depolitisiertes und entjuridifiziertes Steuerungsinstrument dargestellt. Damit wird verschleiert, dass das Migrationsmanagement mit zahlreichen Praxen in Menschen- und Flüchtlingsrechte eingreift.

2. Beitrag zur Normalisierung der Migrationsverhinderung

Internationale Organisationen entwickeln Wissen und Analysen zum (besseren) Migrationsmanagement, stellen Expertise zur Verfügung, können als Dienstleis-

452 *Düvell:* Transit migration.

453 Ebenda, S. 418ff.

454 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

455 *Geiger:* Ideal partnership or marriage of convenience?, S. 1651.

ter:innen für Regierungen Migrationspolitiken und -programme entwickeln und diese auch selbst implementieren.[456]

Nach dem Rat und der Kommission spielen die internationalen Organisationen bei der Genese von Fachwissen, Expertise und Diskurs eine maßgebliche Rolle:

> »Insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen wie des UNHCR oder IOM in vielerlei Hinsicht wertvolle Hilfe leisten. Diese Organisationen können zum einen sicherstellen, dass die Maßnahmen in vollem Umfang mit den berechtigten Schutzbedürfnissen in Einklang stehen. Zum anderen kann die Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen. Und schließlich kann eine solche Mitwirkung auch dazu beitragen, dass die Beteiligten größeres Verständnis füreinander entwickeln.«[457]

Weil gerade internationale Organisationen viele migrationsbezogene Aufgaben und Aktivitäten übernehmen, spielen sie für die Umsetzung der Migrationspolitik nationaler und europäischer Regierungen eine wichtige, das Migrationsmanagement überhaupt erst ermöglichende Rolle.[458] Sie bestimmen den Diskurs darüber, was Migrationsmanagement bedeutet und tragen maßgeblich zu seiner Depolitisierung[459] bei. Internationale Organisationen können damit (soziale) Machtverhältnisse beeinflussen, denn nach *Michel Foucault* bestehen keine (sozialen) Machtverhältnisse ohne vorgelagerten Diskurs: »There can be no possible exercise of power without a certain economy of discourses of truth which operates through and on the basis of this association. We are subject to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of truth.«[460]

Boswell sieht dabei, wie andere auch, zudem einen (selbst)legitimierenden Effekt für internationale Organisationen: »By being seen to draw on expert knowledge, an organization can enhance its legitimacy and potentially bolster its claim to resources or jurisdiction over particular policy areas.«[461] Sie unterscheidet zwischen der »substantiating function« und der »legitimizing function«[462] von Expert:innenwissen: Erstere gibt bestimmten Politikpositionen Autorität; Letztere –

---

456 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 5.

457 KOM(2001) 672, S. 9f.; ähnlich auch Rat, Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, 14. Juni 2002, C 142, Rn. 16.

458 *Geiger/Pécoud:* The Politics of International Migration Management, S. 5.

459 *Pécoud:* Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, S. 16.

460 *Foucault:* Power/Knowledge, S. 93.

461 *Boswell:* The Political Uses of Expert Knowledge, S. 3; so auch *Korneev:* Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms.

462 *Boswell:* The Political Uses of Expert Knowledge, S. 3.

die legitimierende Rolle von Expert:innenwissen – »[…] is important when an organization needs to rely on expert knowledge to strengthen its claim for jurisdiction over particular policy areas and to improve its legitimacy […]«.[463] Auch *Korneev* stellt fest, dass der Kern der Selbstlegitimierungsstrategie auf Wissensproduktion basiert und unterscheidet dabei verschiedene Arten von Wissen, unter anderem »normative knowledge«: »It encompasses knowledge claims about the best ways in which particular policies – such as migration control, integration and rights, labour markets, regional cooperation – should be changed and is usually, although not always, linked to the specific expertise of IOs.«[464]

Eine solche Entwicklung lässt sich seit dem Jahr 2016 auch im Rahmen der institutionellen Verankerung der IOM im UN-System beobachten. Nachdem diese 2016 zunächst eine UN-Organisation wurde, wurde sie im selben Jahr in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrant:innen[465] neben dem Sekretariat der UN dazu bemächtigt, den Prozess für den »Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration« (GCM) zu unterstützen. Die IOM ist dabei für die technische und politische Expertise zuständig.[466] Zudem wird seit 2018 das »UN Network on Migration«, verantwortlich für die Implementation, Follow-Up und Review der Vereinbarungen aus dem GCM, von der IOM koordiniert.[467] Auch wenn die Verpflichtungen aus dem GCM für die Unterzeichnerstaaten rechtlich nicht bindend sind und nur auf nationaler Ebene umgesetzt werden können, hat diese Institutionalisierung des von der IOM beworbenen Konzepts des Migrationsmanagements Einfluss auch auf europäischer Ebene; denn: Der von der IOM geschaffene Kurs des Migrationsmanagements gewinnt damit an Legitimität.[468] Der IOM wird in normierter Form politische Expertise zugeschrieben, ihr werden koordinative Aufgaben übertragen, durch welche sie das Narrativ darüber, was Migrationsmanagement ist, steuern und – wichtiger – durch das UN Network on Migration (ähnlich wie im Falle der Entwicklung des MiGOF) ihr Verständnis von Migrationsmanagement auch umsetzen kann.

Migrationsmanagement als im Grunde migrationsverhindernde Praktik wird normalisiert. Migrant:innen im Transit werden im Migrationsmanagement durch die internationalen Organisationen auf die Lager verwiesen, um dort zum Subjekt des Migrationsmanagements zu werden.

---

463 *Korneev:* Self-legitimation through knowledge production partnerships, S. 1678.

464 Ebenda, S. 1678, *Pécoud* nennt es »international migration narrative«.

465 Annex II, Para 12, Resolution A/RES/71/1 vom 19.9.2016.

466 Kritisch dazu *Cullen*: The IOM's New Status and its Role under the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration; *Bast:* Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime.

467 Para 45 a) des Global Compact of Safe, Orderly and Regular Migration vom 13.7.2018.

468 Dazu *Korneev:* Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms, S. 1686.

IV. Offshoring I: Informationskampagnen der IOM

Internationale Organisationen entwickeln für ihre Mitgliedstaaten nicht nur im Rahmen von Frameworks und Empfehlungen Wissen über Migration. Auch im Rahmen von Informationskampagnen über Migration entsteht Expert:innenwissen. Dieses setzen internationale Organisationen (mithilfe ihrer Expertise) auch parallel um. Dass damit die Informationskampagnen auch Teil der Remote-Control-Strategie und wichtiger Teil des europäischen Migrationsmanagement sind, zeigt sich erst auf den zweiten Blick – dann aber umso deutlicher. Dies und die Rolle der IOM bei der Durchführung entsprechender Informationskampagnen ist Thema des folgenden Abschnitts.

1. Informationskampagnen im europäischen Migrationsmanagement

Der Europäische Rat forderte schon 1999 in den Schlussfolgerungen von Tampere unter dem Punkt »Steuerung der Migrationsströme«, Informationskampagnen über die Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie der Prävention aller Arten der Schleusung von Migrant:innen in enger Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern durchzuführen.[469] Auch 15 Jahre später betonte die Kommission in der Migrationsagenda die Notwendigkeit entsprechender Informationskampagnen vor allem in Bezug auf die Rückführungspolitik. Sie kündigt an: »Die EU wird **Drittstaaten helfen, ihren Verpflichtungen nachzukommen**, indem sie beispielsweise den Aufbau von Kapazitäten für das Rückführungsmanagement, Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt.«[470]

Informationskampagnen werden in erster Linie bei den Initiativen im Kampf gegen Menschenhandel und der sogenannten irregulären Migration eingesetzt.[471] Auch Programme zur Förderung der »freiwilligen« Rückkehr- und Reintegration funktionieren nicht ohne Informationskampagnen.

Internationale Organisationen, allen voran die IOM, werden hier als Dienstleister:innen und als Träger:innen der Informationskampagnen aktiv.[472] Sie setzen auf Anfrage der Staaten entsprechende Kampagnen um und können über ihre lokalen Büros eine starke Implementation der Kampagnen anbieten und damit viele

---

469 Europäischer Rat (Tampere), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, Rn. 22.

470 KOM(2015) 240 endg., S. 12 (Hervorhebung im Original).

471 Ausführlich für Informationskampagnen in Zentral- und Osteuropa *Nieuwenhuys/Pécoud:* Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control.

472 Ebenda, S. 1677.

potenzielle Migrant:innen erreichen.[473] Finanziert werden die Informationskampagnen von europäischen Staaten und der Kommission.[474]

Die an Informationskampagnen beteiligten Akteur:innen setzen ihren Kampagnen mehrere Grundannahmen voraus, die sich alle auch im Diskurs um das Verständnis von Migrationsmanagement wiederfinden:[475] Über allem steht die Idee, dass insbesondere irregularisierte Migration und Menschenhandel durch eine bessere Informationspolitik verhindert werden könnten.[476] Entsprechende Informationskampagnen gehen dabei von der Prämisse aus, dass migrierende Menschen nicht wissen, was auf sie persönlich zukommt; wenn sie es wüssten, würden sie ihr Herkunftsland nicht verlassen.[477]

Grundsätzlich, und davon geht auch diese Arbeit aus, haben die Informationen in den Kampagnen einen Bias, der das Ergebnis der Kampagnen vorhersehbar macht. Das meint, sie sind niemals »objektive« Informationen, sondern immer Ergebnis eines Diskurses. *Nieuwenhuys/Pécoud* nennen diesen Bias den dunklen Fleck der Migration: »IOM information campaigns aim to raise the awareness of some migration issues and sensitise the public towards the dangers and suffering which may be connected with migration.«[478] Migration wird in den Informationskampagnen (der IOM) nur mit etwas Dunklem, mit Leid und Gefahr kontextualisiert. Die Realitäten der Migration werden hauptsächlich als negativ beschrieben und mit Menschenhandel in Verbindung gebracht.[479] Nach *Nieuwenhuys/Pécoud* disqualifizieren Informationskampagnen Migration sogar in Gänze: »Generally speaking, information campaigns disqualify migration at large and present it as the choice of the ignorant, the stupid, the lazy, or the old-fashioned.«[480]

Selbst wenn die Informationskampagnen zum Beispiel über Visa-Verfahren und damit über »reguläre« Migration und den sicheren Zugang nach Europa informieren, geschieht dies nur in Abgrenzung zur irregularisierten Migration, zur »gefährlichen« Migration. Die IOM schreibt dazu: »Information campaigns

473 Ebenda.

474 Ebenda, S. 1677f.

475 Für entsprechende Konstruktion von »weiblicher Migration« siehe *Basok/Piper/Simmons:* Disciplining female migration in Argentina. Diese zeigen zum Beispiel in einer Studie aus 2013, wie die IOM das Verständnis (und daher auch die Governance) über migrierende Frauen bestimmt, indem sie den zugrunde liegenden Framework auf Menschenhandel und die Verletzbarkeit von migrierenden Frauen legt.

476 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 187f.; *Nieuwenhuys/Pécoud:* Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1684.

477 *Nieuwenhuys/Pécoud:* Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1683.

478 IOM Slovakia 2005, Activities of IOM in the world: Information campaigns, zitiert nach ebenda, S. 1684.

479 Ebenda.

480 Ebenda.

should actively market and promote viable options for legal movement […], while actively discouraging counterproductive migration activities and educating about the particularly serious abuses likely from traffickers.«[481]

Tatsächlich sind Informationskampagnen an potenzielle Migrant:innen adressiert.[482] Im Migrationsmanagement können aber auch Staaten von entsprechenden Informationskampagnen profitieren. Das Argument der an Informationskampagnen Beteiligten sei, so *Pécoud*, dass politische Entscheidungsträger:innen zwar die Notwendigkeit von progressiver Migrationspolitik sehen und den Begriff als solchen positiv besetzen, dies aber aus Angst vor der Reaktion ihrer Wähler:innenschaft nicht immer in die Tat umsetzen würden.[483] Im World Migration Report der IOM heißt es dazu schon 2005:

> »[…] the understanding of migration issues in migration management has broadened and deepened, and the examples of good practices have increased significantly. It has become increasingly clear, however, that public perceptions of migration and migrants play a critical role in determining the policy choices available to governments.«[484]

Die inhaltliche Umsetzung der Informationskampagnen muss in einem engen Zusammenhang mit den Politikempfehlungen aus den Reports, Statistiken und Beiträgen der internationalen Organisationen gesehen werden: »In many ways, they provide one of the most concrete illustrations of what ›migration management‹ looks like in practice.«[485] *Pécoud* vergleicht in seinem Beitrag die Informationskampagnen der IOM mit der Rhetorik des Migrationsmanagements. Er arbeitet zwei Paradoxien heraus: Zum einen ist die Rhetorik, das Narrativ des Migrationsmanagements, gegenüber Migration immer positiv, die Praxis der Informationskampagnen aber durchgehend von einem Diskurs geprägt, der Migration in erster Linie kontrollieren will.[486] So kommt er zu dem Ergebnis, dass die Informationskampagnen der IOM sich zum einen entweder mit Menschenhandel oder mit sogenannter irregulärer Migration beschäftigen.[487] Zum anderen würden die Kampagnen ihre Aufgabe nicht erfüllen, den Diskurs über Migration als solche positiv darzustellen – entsprechende Kampagnen gebe es nämlich gar nicht.[488]

---

481 IOM, World Migration Report 2003: Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move, S. 69.

482 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

483 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 187.

484 IOM, World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration, S. 11.

485 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

486 Ebenda, S. 188ff.

487 Ebenda.

488 Ebenda, S. 193f.

Informationskampagnen der IOM im Migrationsmanagement dienen also in den Transit- und Herkunftsländern der Remote-Control-Strategie. Zudem dienen sie in den Zielstaaten – durch die Wissensgenerierung von IOM und anderen internationalen Organisationen – der vom Migrationsmanagement gewünschten Politik-Umsetzung. Die IOM beschreibt es 2003:

> »Place a strong emphasis on information dissemination at all points on the migration continuum – origin, transit and destination […]. […]. Information is an important empowerment tool, diminishing the capacity of traffickers and smugglers to exploit the limited knowledge of potential migrants and counter balancing the false information provided by criminals involved in the facilitation of irregular migration.«[489]

2. Informationskampagnen als Remote-Control-Instrumente

Die geschilderten Informationskampagnen sind ein Remote-Control-Instrument des europäischen Migrationsmanagements. Drittstaatsangehörige sollen durch gezielte Informationen über die Migration nach Europa dazu gebracht werden, in den Herkunfts- und Transitländern zu bleiben, in den Transitlagern auf ihre Rückführung in Heimat- und Drittstaaten zu warten und sich nicht auf den Weg nach Europa zu begeben.[490] Diese Informationskampagnen spielen eine grundlegende und wichtige Rolle allgemein in Migrationspolitiken und konkret bei der Umsetzung des europäischen Migrationsmanagements.[491]

Damit sind sie zugleich Kontrollinstrumente im Sinne der Remote-Control-Strategie des europäischen Migrationsmanagements. Informationskampagnen »[…] form a part of a broad configuration that conveys messages reinforcing border control politics, in a way that is not always explicit and conscious«.[492] Sie stellen damit eine neue Dimension der Grenz- und Migrationskontrolle dar, indem sie die potenziellen Migrant:innen nur »informieren« und so eben keinen Verstoß gegen das Non-Refoulement-Prinzip oder das Recht zur Ausreise darstellen. Sie entsprechen mithin also genau den Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagement.

489 IOM, World Migration Report 2003: Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move, S. 69.

490 *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control; anders gelagert sind da schon die Informationskampagnen, die die Kommission umsetzt, um im Kontext von Visa-Erleichterungen für Drittstaatsangehörige illegalisierte Migration nach Europa zu verhindern, KOM(2015) 240 endg., S. 16.

491 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 186.

492 Ebenda, S. 196.

Wenn Informationskampagnen in den Zielstaaten überhaupt Auswirkungen haben, dann werden dort nur solche Politikempfehlungen umgesetzt, die mit dem Interesse des europäischen Migrationsmanagements übereinstimmen.[493]

Nieuwenhuys/Pécoud beschreiben die Informationskampagnen als Instrumente, mithilfe derer

> »[…] (t)hey attempt to reduce emigration before migrations reach the border and therefore take place within the reinforcement of migrant controls. They are designed to discourage potential migrants from leaving by promoting a negative image to western Europe, thus relying on the questionable assumption that information play a key role in migration decisions.«[494]

Informationskampagnen würden die Menschen nicht über die Risiken der irregularisierten Migration informieren, sondern »[…] information campaigns merely incite them to stay at home. In this sense, ›management‹ does not seem very different from ›control‹ an information campaigns appear as measures that accompany current restrictions on migration, rather than challenge them.«[495]

V. Offshoring II: Verwaltung der Transitlager und Umsetzung »freiwilliger Rückkehr«

1. Verwaltung der Transitlager in Niger

Die dargestellten Outsourcing-Technologien bestehen im europäischen Migrationsmanagement nicht nebeneinander, sondern verdichten sich im Transitlager zum Neo-Refoulement. Die These des folgenden Abschnitts lautet daher: Lager sind Orte der Institutionalisierung des Migrationsmanagements, dort schreiben sich die Praxen als *Neo-Refoulement* – als spezifisches Unrecht – in das Recht ein. In den Transitlagern, die im Rahmen des europäischen Migrationsmanagements in Niger entstehen, werden Praxen des Migrationsmanagements als Neo-Refoulement von internationalen Organisationen umgesetzt und spezifisch verrechtlicht. *Buckel* bezeichnet diese Transitlager als die »[…] markanteste Outsourcing-Technologie […] zur Immobilisierung von Migrant*innen auf ihrer Reise nach Europa«.[496] Sie schreibt weiter:

> »Während also eine gemeinsame europäische Initiative *de jure* scheiterte [Lager zur Durchführung von extraterritorialen Asylverfahren, N.A.], geschah etwas, was für die gesamte europäische Grenzpolitik paradigmatisch ist: Es wurden *de facto*

493 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 193.

494 *Nieuwenhuys/Pécoud:* Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1674.

495 *Pécoud:* Informing Migrants to Manage Migration?, S. 195.

496 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 205.

dennoch solche Lager in Nord- und Westafrika etabliert – exekutiert von den afrikanischen Staatsapparaten, finanziert durch die EU oder mitgliedsstaatliche Regierungen. Die Idee war aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden, in welchem sie massiv skandalisiert worden war, und stattdessen schlicht in die Tat umgesetzt worden, allerdings unter der Zuständigkeit afrikanischer Regierungen. Wären EU-Lager, ähnlich wie die europäische Grenzschutzagentur Frontex, immerhin noch für eine europäische Öffentlichkeit mehr oder weniger sichtbar und justiziabel gewesen, funktionieren diese auf EU-Politik zurückzuführenden Einrichtungen inzwischen weitgehend im – für die europäische Öffentlichkeit – Verborgenen.«[497]

Dieses Verborgensein nutzt das europäische Migrationsmanagement mit seinen Neo-Refoulement-Praxen für seine Zwecke.

Die IOM unterhält in Niger sechs[498] sogenannte offene Transitlager, in denen – Stand August 2019 – über 40.000 Migrant:innen[499] auf die »freiwillige« Überstellung im Rahmen des AVRR-Programms in ihre Herkunftsländer beziehungsweise Drittstaaten vorbereitet werden.[500] Alle sechs IOM-Transitlager werden im Rah-

497 Ebenda, S. 206 (Hervorhebungen im Original).

498 Stand November 2020; https://www.nigermigrationresponse.org/iom-transit-centers/ (letzter Zugriff am 12.11.2020); diese befinden sich in Arlit, Dirkou, Agadez und Niamey.

499 https://www.iom.int/news/over-40000-migrants-assisted-voluntary-return-and-reintegration-niger-2015 (letzter Zugriff am 12.11.2020).

500 Der UNHCR verwaltet ein Transitlager in der Kommune Hamdallaye (in der Nähe von Niamey), wo nach dem Emergency Evacuation Transit Mechanism (ETM) (https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-march-2020 (Zugriff am 13.11.2020) in Lybien vom UNHCR identifizierten Flüchtlingen und Asylbewerber:innen Resettlement oder freiwillige Rückkehr[621] angeboten wird. Dafür haben UNHCR und die Regierung 2017 des Niger ein Memorandum of Understanding unterschrieben, »temporarily expanding the Niger asylum space to these refugees« (https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-march-2020 letzter (Zugriff am 13.11.2020).

Die herausragende Stellung des UNHCR in der transnationalen Migration begründet sich in der ihm durch die Satzung des UNHCR zugeschriebenen Aufgaben. Der UNHCR übernimmt die Aufgabe, unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben, indem er die Regierungen und vorbehaltlich der Genehmigung der betreffenden Regierungen, Privatorganisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung dieser Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern. Gem. Punk 8 lit. g der Satzung des UNHCR sorgt der:die Hohe Kommissar:in für den Schutz von Geflüchteten, indem er:sie unter anderem enge Verbindungen mit Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen aufnimmt. 2005 schlossen die Europäische Kommission und der UNHCR eine strategische Partnerschaft ab, »[…] within which both organizations will consolidate, further develop and structure cooperation […] as well as on all issues pertaining to the external dimension of the EU asylum policy including those referred to in the Hague Programme, such as the development of Regional Protection Programmes […]«. Dazu siehe Kommission/

men der »EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration«[501] verwaltet und im Rahmen des »European Union Trust Fund for Africa«[502] durch die EU finanziert.

Es ist davon auszugehen, dass die IOM – wie für die Flüchtlingslager des UNHCR bereits grundlegend erarbeitet[503] – in den Transitlagern die effektive Kontrolle über die Migrant:innen ausübt. Es erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass die IOM bei der Verwaltung von Transitlagern in einer dem UNHCR ähnlichen, wenn auch nicht gleichen Art eine *De-facto*-Souveränität[504] über die Migrant:innen innehat.

2. Transitlager als Orte der Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr

Transitlager können auch als Orte der Rückgeschobenen bezeichnet werden, an denen die migrierenden Menschen von der IOM auf ihre »freiwillige« Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereitet werden. Transitlager werden zum relevanten Ort der Rückführungspolitik des europäischen Migrationsmanagements und stellen damit den »[…] verräumlichten Versuch dar, ›Bewegungen temporär zu beherrschen‹ und machen sich dafür über das Outsourcing […] vor allem die fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten zunutze«.[505]

UNHCR, MEMORANDUM, concerning the establishment of a strategic partnership between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Commission of the European Communities in the field of protection and assistance to refugees and other people of concern to the UNHCR in third countries, online abrufbar unter https://www.refworld.org/docid/42135e6c4.html (Zugriff am 30.10.2019) und Exchange of Letters Between UNHCR and the European Commission, online abrufbar unter https://www.refworld.org/docid/42135cba4.html (letzter Zugriff am 30.10.2019), dessen Inhalt Teil des Memorandums wurde (Punkt A, Nr. 6 des Memorandums).

501 Zur EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration siehe https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative (letzter Zugriff am 21.12.2020).

502 EUTF bedeutet European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, siehe für weitere Informationen https://migrationjointinitiative.org/about-eutf (letzter Zugriff am 21.12.2020); zur konkreten Finanzierung siehe https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/mecanisme-de-reponse-et-de-ressources-pour-les-migrants_en (letzter Zugriff am 28.1.2021).

503 *Verdirame:* Compliance with Human Rights in UN Operations, S. 283, schreibt: »The lack of a formal act transferring governmental functions to UN means that it can operate in a legal vacuum, without even the minimal guarantees against abuses of power that the constituent instrument – treaty or Security Council resolution, or both – offers in the case of de jure administrations. The main example of de facto exercise of governmental functions is the administration of refugee camps by the offices of the UNHCR.« Grundlegend dazu *Verdirame et al.:* Rights in Exile. Janus-Faced Humanitarianis; *Wilde:* Quis Custodiet Ipsos Custodes?

504 *Verdirame:* Compliance with Human Rights in Un Operations, S. 285.

505 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 208, unter Bezugnahme auf *Panagiotidis/Tsianos:* Denaturalizing »Camps«, S. 79.

Dies zeigt, dass das europäische Migrationsmanagement nicht nur Rückführungspolitiken aus der EU heraus in die Transit- und Herkunftsländer betreibt, sondern diese Praxis auch schon – extern – im Transit- oder Drittstaat umgesetzt wird. Entsprechend wird das Transitlager weit außerhalb der Grenzen Europas als der Ort der Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr geframet.

Die Rückführungspolitik in Form der »freiwilligen« Ausreise und Rückkehr ist spätestens seit 2010 die bevorzugte Rückkehrmethode der EU.[506] Hauptakteurin der AVRR-Programme im europäischen Migrationsmanagement ist die IOM, welche »freiwillige« Rückführung und Reintegration als unverzichtbaren Teil eines umfassenden Migrationsmanagements[507] beschreibt. Die IOM organisiert dabei nicht nur die Rückreise aus der EU. Die Praxen finden auch in den Transitlagern in Niger statt. In Umsetzung der von der EU finanzierten Regional Development and Protection Programmes for North Africa (Regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme in Nordafrika)[508] implementierte die IOM beispielsweise die Maßnahmen,[509] die auf Unterstützung der nationalen Stellen beim Schutz von Geflüchteten (in Abgrenzung zu anderen Migrierenden!) auf »mixed-flows« (gemischte Migrationsströme) zielen, die den Niger als Transitstaat durchqueren[510] und in den Transitlagern stranden. 2017 eröffnete der UNHCR ein Büro in Agadez[511] und initiierte einen Reformprozess zur effektiveren Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Niger.[512] *Van Dessel* argumentiert, dass auch der UNHCR sich in diesem Rahmen am europäischen Migrationsmanagement aktiv beteiligt: »Indeed, according

---

506 KOM(2010) 214, Kapitel 2.2.

507 IOM, Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration (letzter Zugriff am 02.10.2019).

508 Zu den Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (RDPP) siehe KOM(2004) 410; KOM(2005) 388; Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 14292/1/04, Anlage 1; Einführung der Regionalen Entwicklung- und Schutzprogramme durch den Valletta Action Plan (November 2015); diese sollen in Partnerschaft mit den betreffenden Drittländern und in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem UNHCR ausgearbeitet werden (KOM[2005] 388, S. 2); Überblick bei *Papadopoulou*: Regional Protection Programmes: an effective policy tool?; die Umsetzung der RDPP findet nach Aussage der Kommission in »[…] enger Zusammenarbeit mit UNHCR und gegebenenfalls mit anderen internationalen Organisationen […]« statt (KOM[2005] 388, S. 3).

509 IOM, https://italy.iom.int/en/activities/rdpp-north-africa(letzter Zugriff am 22.01.2020); *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 450.

510 Ebenda, S. 451.

511 UNHCR, Niger Mixed Migration: Asylum seekers, refugees and migration in Niger, online abrufbar unter https://reliefweb.int/report/niger/niger-mixed-migration-asylum-seekers-refugees-and-migration-niger (letzter Zugriff am 15.01.2020).

512 *Van Dessel:* International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy, S. 451.

to the EC, the RDPPs in North Africa ›can avert secondary movements and are an important precursor to a durable solution‹, which means that they directly serve the objective of transferring to third countries the EU's responsibility in the area of asylum.«[513] Diejenigen Migrant:innen, die keine potenziellen Flüchtlinge sind und damit vom UNHCR unterstützt werden, in Niger Asyl zu beantragen, werden dann von der IOM in den Transitlagern über »freiwillige« Rückkehrprogramme in ihre Heimatländer beziehungsweise andere aufnahmewillige Drittstaaten beraten.

Das bedeutet: Die AVRR-Praxen betreffen ausschließlich irregularisierte Migrant:innen, abgelehnte und nicht (mehr) geduldete Asylbewerber:innen und Geflüchtete. Die AVRR-Programme der IOM gewährleisten den Transport und die Reintegration in die Herkunfts- oder Drittstaaten. Die Bezeichnung »freiwillig« wird hier verharmlosend für die hoheitlichen Entscheidungen genutzt, die die Rückkehr der Menschen wegen aufenthaltsbeendender nationaler Maßnahmen bedeutet, die in allen Fällen auch zwangsweise durch Abschiebung durchgesetzt werden kann.[514] Ihren Mitgliedstaaten bietet die IOM Hilfe bei der Organisation der Rückführung sowie »bedarfsorientierte Workshops« für Beratungsstellen.[515] Nach der IOM ist das Ziel des Programms die Unterstützung von Migrant:innen auf dem »freiwilligen« Weg zurück in ihre Heimatländer. »Freiwillige« Rückführung und Reintegration sind Schwerpunkte der Arbeit der IOM und zentral für ihr Selbstverständnis.[516] Seit 1979 implementierte die IOM weltweit AVRR-Programme, wobei der Schwerpunkt dieser Arbeit in Europa liegt.[517] Entsprechende Umsetzung durch die IOM ist ein wichtiger, aber in der wissenschaftlichen Literatur marginal behandelter Teil des Migrationsmanagements.[518] »Freiwillige« Rückführung und Reintegration ist nach der IOM »[…] an indispensable part of a comprehensive approach to migration management aiming at orderly and humane return and reintegration of migrants who are unable or unwilling to remain in host or transit countries and wish to return voluntarily to their countries of origin«.[519] Die IOM definiert AVRR selbst als: »Administrative, logistical or financial support, including reintegration

513 Ebenda.

514 Zum kritischen Diskurs über die Freiwilligkeit der AVRR *Webber:* How voluntary are voluntary returns?; *Lietaert/Derluyn/Broekaert:* Returnees' Perspective on Their Re-migration Processes; in Bezug zur IOM *Ashutosh/Mountz:* Migration management for the benefit of whom?, S. 29; *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 277f.

515 BAMF, IOM, online abrufbar unter https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/reag-garp#downloads (letzter Zugriff am 02.11.2019).

516 *Koch:* The Politics and Discourse of Migrant Return, S. 911.

517 IOM, Return and Reintegration Key Highlights, 2019.

518 Zum Überblick siehe *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 277; *Geiger:* Mobility, Development, Protection, EU-Integration!; *Koch:* The Politics and Discourse of Migrant Return.

519 IOM, Assisted Voluntary Return and Reintegration, online abrufbar unter https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration(letzter Zugriff am 25.05.2020).

assistance, to migrants unable or unwilling to remain in the host country or country of transit and who decide to return to their country of origin.«[520]

Über die Umsetzung des nationalen AVRR-Programms in Belgien schreiben *Lietaert/Broekart/Derluyn*: »[R]eintegration support is now increasingly used as a governmental tool for managing and controlling migration flows, in line with the broader move towards ›migration management‹ […].«[521] Staatliche Rückübernahmeabkommen können das europäische Migrationsmanagement hier mit den Diensten der IOM verbinden und machen diese damit zur »[…] Hilfsakteurin der EU bei […] der extraterritorialen Ausweitung ihrer Steuerungsbemühungen auf das Territorium wichtiger Herkunfts- und Transitländer […]«.[522] Gleichzeitig zeigt *Koch,* dass sowohl UNHCR als auch die IOM das Konzept der »freiwilligen« Rückkehr erst legitimieren und umsetzen.[523]

AVRR werden im Rahmen des EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration[524] und des Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) in das europäische Migrationsmanagement eingebettet.[525] Die vom EU Emergency Trust Fund for Africa finanzierte EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration ist Grundlage für die Kooperation des europäischen Migrationsmanagements mit der IOM in Bezug zur Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr.[526] Der UN-Sonderberichterstatter erklärte nach einem Besuch in Niger Ende 2018: »…the fact that the European Union Trust Fund provides financial support to IOM largely to sensitize and return migrants to their countries of origin, even when the voluntariness in many cases is questionable, compromises its rights-based approach to development cooperation«.[527]

---

520 IOM, Glossary on Migration, 2019, S. 12.

521 *Lietaert/Broekaert/Derluyn:* From Social Instrument to Migration Management Tool, S. 973.

522 *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien, S. 283.

523 *Koch:* The Politics and Discourse of Migrant Return, S. 919.

524 https://migrationjointinitiative.org/ (letzter Zugriff am 15.01.2020).

525 https://eutf.akvoapp.org/en/project/5367/#summary (letzter Zugriff am 15.01.2020).

526 https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative (letzter Zugriff am 14.01.2020); auf europäischer Ebene gibt es das Programm ERRIN (European Return and Reintegration Network), welches die freiwillige und – im Unterschied zur IOM – auch die zwangsweise Rückführung und Reintegration von rückkehrenden Personen fördert und das weitgehend über die EU finanziert ist. ERRIN ist eine Arbeitsgemeinschaft aus 15 EU-Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Staaten, Frontex und der Europäischen Kommission. Das ICMPD ist Umsetzungspartner von ERRIN, denn es kann »Sachkompetenz« und »administrative Unterstützung« anbieten, https://returnnetwork.eu/about-errin/?lang=de (letzter Zugriff am 06.01.2021).

527 Felipe Gonzáles Morales (UN-Sonderberichterstatter), End of mission statement, online abrufbar unter https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23698&LangID=E (letzter Zugriff am 06.11.2019).

Die Rückführungspolitik der EU unter der Bezeichnung der »freiwilligen« Rückkehr ist damit klassisches Neo-Refoulement. Es wird deutlich, dass internationale Organisationen – allen voran die IOM – die Migration in Umsetzung ihres AVRR-Programms als Dienstleistung für Nationalstaaten und die EU als Outsourcing-Partnerin steuert und damit einen zentralen Beitrag zum europäischen Migrationsmanagement leistet. Die IOM tritt auch hier als formale Implementationspartnerin des »Grenzregimes«[528] in Niger auf, ohne an herkömmliche Rechtspraxen der Auslieferung/Abschiebung/Ausweisung gebunden zu sein. *De facto* sind Transitlager Orte der Rückgeschobenen.

D. Praxen und Orte, Akteur:innen und Folgen des Neo-Refoulement

Das Neo-Refoulement findet im Transitlager in Form von Remote-Control- und Remote-Protection-Praxen und dem Outsourcing dieser an internationale Organisationen und Drittstaaten statt. Das europäische Migrationsmanagement nutzt zum einen die klassischen hoheitlichen Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen der Integrierten Europäischen Grenzverwaltung – hier sind insbesondere das Visa-Regime, die Einbeziehung von privaten Akteur:innen in die Migrationskontrolle und Frontex zu nennen.

Das europäische Migrationsmanagement bezieht in diesen Prozess aber auch Drittstaaten und deren Behördenstrukturen und internationale Organisationen als nicht-staatliche Akteur:innen ein und sourct in Form von Kooperationen mit Drittstaaten und deren Behörden Aufgaben des Migrationsmanagements out.

Die Praxen dieser neuen Form des »forced return« finden spezifische Verrechtlichung in den Transitlagern in Niger und verdichten sich dort zu einer Praxis des Neo-Refoulement. Diese Praxis nimmt beständig die Form einer nicht-hoheitlichen und nicht-formalrechtlichen Maßnahme an, die unterhalb der Eingriffsschwelle des herkömmlichen Eingriffsbegriffs wirken.

Dies geschieht auf Regierungsebene durch Abschluss von Abkommen und Verträgen (hier Rückführungsabkommen), auf der Verwaltungsebene durch behördliche Kooperationen in Form von Arbeitsabkommen und auf beiden Ebenen durch informelle Abkommen. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt hier bei der Aufgabenübertragung von Migrationskontrolle und der Verhinderung illegalisierter Migration schon außerhalb des europäischen Territoriums. Das europäische Migrationsmanagement nutzt auch die durch Rückübernahmeabkommen mit Drittstaatsklausel geschaffenen »buffer zones« dazu, Migration nach Europa zu verhindern. Zuletzt erweitert es den Kreis der Akteur:innen durch Arbeitsabkommen auf die unterbehördliche Verwaltungsstruktur und internationalen Organisationen.

528 *Bartels:* Die Externalisierung der humanitären Grenze.

In den Transitlagern findet die Übertragung von Aufgaben an Niger und an die IOM statt, wobei es dabei um die von der IOM umgesetzte Verwaltung des Transitlagers, die Produktion von Expert:innenwissen und die Umsetzung von Informationskampagnen[529] geht. Im Rahmen des Outsourcings an den Staat Niger geht es um die Aufgabenübertragung von migrationspolitischen Maßnahmen. Niger als Partnerland der EU wird an den sicherheits- und migrationspolitischen Interessen der EU, zum Beispiel durch Beratung und Ausbildung von nigrischen Sicherheitskräften, beteiligt. Die Transitlager in Niger werden durch den Treuhandfonds für Afrika finanziert. Sie sind damit Orte der spezifischen Verrechtlichung von Neo-Refoulement-Praxen. Migrant:innen, die Subjekte des Migrationsmanagements geworden sind, befinden sich als Rückgeschobene in den Transitlagern. Sie sind Orte, an denen gleichzeitig durch die verwaltenden internationalen Organisationen die Wissens- und Diskursproduktion darüber stattfindet, was Migrationsmanagement im Allgemeinen und die Entstehung des Neo-Refoulement als Un-Recht im Konkreten ist.

Über die Form der Kooperation werden diese Kontrollmaßnahmen strukturell möglichst dort verortet, wohin der prüfende Blick der europäischen Zivilgesellschaft nicht reicht: Südlich der Sahara, weit weg vom Mittelmeer und dem daran angrenzenden europäischen Territorium. Auf der Migrationsroute Richtung Libyen und Mittelmeerküste sterben täglich Menschen auf der Flucht Richtung Europa. Das europäische Migrationsmanagement und seine Praxen haben grauenhafte Misshandlungen, Brutalität und Unmenschlichkeit zur Folge.[530]

Die Praxen des Neo-Refoulement führen zu einer Entsubjektivierung der migrierenden Menschen, zu einer »disaggregation of national citizenship«.[531] Durch die Übertragung von Migrationskontrollaufgaben an Drittstaaten und internationale Organisationen und die Verlagerung dieser Aufgaben weit in das Territorium dieser Drittstaaten hinein wird Migrant:innen der Zugang zum europäischem Territorium und damit die Möglichkeit, in Europa Asyl zu beantragen, verwehrt. Das Refoulement-Verbot wird umgangen, indem der Schutz der Menschenrechte aus der EMRK, GFK und der GrCH durch verschiedenste Maßnahmen ausgehebelt wird, was die Migrant:innen *de facto* rechtlos stellt. Sie sind »rightlessness in an age

529 Informationskampagnen sind auch Remote-Control-Instrumente, sollen hier aber im Rahmen der Aufgabenübertragung an die IOM untersucht werden und fallen deshalb (auch) unter Outsourcing-Maßnahmen.

530 Siehe dazu den aktuellen Bericht des UNHCR und des Mixed Migration Center vom Danish Refugee Council vom Juli 2020, online abrufbar unter https://www.unhcr.org/5f2129fb4 (letzter Zugriff am 20.04.2021); Kurzbericht online abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/de/50295-tausende-auf-fluchtrouten-in-afrika-von-tod-und-menschenrechtsverletzungen-bedroht.html (letzter Zugriff am 20.04.2021).

531 *Benhabib:* The Rights of others: Aliens, Residents, and citizens.

of rights«,[532] oder in *Hannah Arendts* Worten: »The human being who has lost his place in a community, his political status in the struggle of his time, and the legal personality which makes his actions and part of his destiny a consistent whole, is left with those qualities which usually can become articulate only in the sphere of private life and must remain unqualified, mere existence in all matters of public concern.«[533]

Diese Recht-Losigkeit, die Neo-Refoulement-Praxen zeigen, wird im folgenden abschließenden Kapitel dieser Arbeit analysiert. Die Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs im Kontext des Neo-Refoulement auf extraterritoriale und nicht unbedingt staatliche, aber dennoch als öffentliche Gewalt verstandene Handlungen, eröffnet die Möglichkeit, die diffusen Menschenrechtsverletzungen im Neo-Refoulement rechtlich zu erfassen.

532 *Gündoğdu:* Rightlessness in an Age of Rights.

533 *Arendt*: The Origins of Totalitarianism, S. 301; dazu ausführlich *Gündoğdu:* Rightlessness in an Age of Rights, S. 98ff.

Kapitel 3: Internationale öffentlich-rechtliche Gewalt im Migrationsmanagement

Im Europäischen Migrationsmanagements sind IOM und die EU als internationale Organisationen die Hauptakteur:innen. Outsourcing- und Offshoring-Strategien beider Organisationen auf extraterritorialem Gebiet werden zur Neo-Refoulement-Praxis, die als neue Refoulement-Form die Migration nach Europa mit dem Ziel der Verhinderung der Asylantragstellung steuert. Die Neo-Refoulement-Praxen von internationalen Organisationen sind weder hoheitliche Eingriffe, noch erreichen sie den Maßstab eines klassischen Eingriffs in Menschenrechte, bleiben daher eher diffus und sind rechtlich schwer einzuhegen. Die neuen Formen der »forced return« durch internationale Organisationen verhindern unterhalb der Schwelle »effektiver Kontrolle« wirksam die Asylantragstellung auf europäischem Territorium. Eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der IOM und der EU für die damit einhergehenden Menschenrechtsverletzungen scheitert am fehlenden Rechtscharakter der DARIO-Regelungen der Völkerrechtskommission.[1]

Das Recht findet damit auf das Neo-Refoulement des europäischen Migrationsmanagement aus menschenrechtlicher Perspektive keine zufriedenstellende Antwort. Es versagt dabei, allen Menschen Zugang zu Menschenrechten zu verschaffen.

Dabei könnte der Begriffs der »öffentlichen-rechtlichen Gewalt« zu einem pluralistischen internationalem Gewaltbegriff erweitert werden, der – anknüpfend an die »Public Forum Doctrine« – das Dominanzverhältnis der internationalen Organisationen als nicht-staatliche Akteur:innen gegenüber den Migrant:innen in den Blick nimmt. Dem quasi-souveränen Charakter der IOM und der EU im Neo-Refoulement könnte mit einer weiten Interpretation der öffentlich-rechtlichen Gewalt rechtlich adäquat begegnet werden. Werden anstelle des (Völkerrechts-)Subjekts Dominanz- und Herrschaftsverhältnisse von völkerrechtlichen Akteur:innen gegenüber Migrant:innen rechtlich bewertet, dann würde das Fehlen des hoheitlichen Charakters der Neo-Refoulement-Praxen seine Bedeutung verlieren. Neo-

1 *Möldner:* Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO.

Refoulement-Praxen würden bei Menschenrechtsverletzungen zwingend völkerrechtliche Verantwortlichkeit generieren.

Das staatszentrierte Völkerrecht kann hinsichtlich des Neo-Refoulement über seine Menschenrechtspakte und Staatenverantwortlichkeiten keine adäquaten Lösungen mehr bieten – und die Völkerrechtslehre streitet über den richtigen Umgang mit diesem Problem. Progressive Ansätze bieten das Konzept der Global Governance[2] und des Global Administrative Law[3] sowie die Forschungen zur Konstitutionalisierung des Völkerrechts.[4] Allen gemeinsam ist der Nachweis, dass internationale öffentlich-rechtliche Gewalt Einfluss auf Entscheidungen hat – und dabei nicht auf den völkerrechtlichen Formenkanon des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut begrenzt ist.

Den progressivsten, wenn auch im Rahmen des staatszentrierten[5] Völkerrechts verbleibenden, Umgang mit diesen Problemen haben *Bogdandy/Goldmann*, die die PISA-Studie der OECD als Politikbewertung und damit als Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt einordnen.[6] Die auch hier auftauchende Staatszentriertheit des Völkerrechts ist jedoch grundlegend zu kritisieren.

A. Menschenrechtsbindung und Verantwortlichkeit

Der Erarbeitung eines entsprechenden komplexitätsadäquaten Gewaltbegriffs wird die Menschenrechtsbindung von internationalen Organisationen (siehe dazu I.), eine hypothetische völkerrechtliche Verantwortlichkeit (dazu II.) vorangestellt. Nur in einer Zusammenschau dieser rechtlichen Kategorien ergibt sich die Notwendigkeit der Ausweitung des Gewaltbegriffs, wenn Neo-Refoulement als menschenrechtswidrige Praxis erkannt werden soll.

I. Menschenrechtsbindung

1. Rechtsrahmen des Migrationsmanagements

Aus flüchtlingsrechtlicher Perspektive ist im europäischen Migrationsmanagement vor allem Art. 33 Abs. 1 GFK relevant. Dort ist das sogenannte flüchtlingsrechtliche Refoulement-Verbot niedergelegt, in dem das Kernprinzip des Flüchtlingsrechts

---

2 *Feinäugle:* Hoheitsgewalt im Völkerrecht, S. 52ff.

3 *Kingsbury/Krisch/Stewart:* The Emergence of Global Administrative Law; *Kingsbury/Casini:* Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law; *Cassese:* Is there a global administrative law?.

4 *Feinäugle*: Hoheitsgewalt im Völkerrecht, S. 52ff.

5 *Walter*: International Law in a Process of Constitutionalization.

6 Bogdandy/Goldmann: Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung.

zum Ausdruck kommt: Niemand darf gegen seinen:ihren Willen dorthin zurückgeschickt werden, wo er:sie einer Verfolgung ausgesetzt ist.[7] Wichtig für das europäische Migrationsmanagement ist die mittelbare verfahrensrechtliche Schutzwirkung, die sich aus Art. 33 GFK ergibt.[8] Die Vertragsstaaten der GFK dürfen sich nicht durch Unterlassen oder Abschaffung oder Verhinderung eines Verfahrens zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft den Verpflichtungen aus der GFK faktisch entziehen.[9]

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält keine spezifischen Konventionsrechte zum Migrationsrecht.[10] Im Kontext des Migrationsmanagements relevante Normen sind Art. 2, Art. 3 und Art. 5, Art. 8 EMRK. Zur Vollständigkeit seien hier auch die ausdrücklichen Verbote einer Abschiebung beziehungsweise Ausweisung in Art. 3 Prot. Nr. 4 (Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger) und Art. 4 Prot. Nr. 4 (Verbot der Kollektivausweisung ausländischer Personen) genannt.

Die Anordnungen zur Auslieferung, Ausweisung und Abschiebung von möglicherweise Schutzbedürftigen können allerdings auch gegen weitere Normen der EMRK verstoßen. Wegen der Anknüpfung der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen an ein in der EMRK verbrieftes Menschenrecht wird dieses Non-Refoulement-Gebot auch als »Korollarrecht«[11] bezeichnet. Dabei handelt es sich dogmatisch um ein Eingriffsabwehrrecht, indem die Handlung, die die Übergabe an den Drittstaat bezweckt, als gefahrenauslösende und damit aktive Verletzung der EMRK zu verstehen ist.[12] Art. 3 EMRK verbietet die Übergabe einer Person an einen Staat per Auslieferung, Ausweisung oder Abschiebung, wenn Gründe dafür vorgetragen werden, dass ernsthafte Gefahr von Folter[13] oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung[14] droht.[15]

Gem. Art. 2 EMRK darf kein Staat eine andere Person in einen anderen Staat ausweisen, abschieben und ausliefern, in dem diese Person der ernsten Gefahr aus-

7 Zum Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK schon ausführlich Kapitel 2, A.I; *Diehl*, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Decker/Bader/Kothe; 8. Edition Stand: 01.05.2021, Art. 33 GFK, Rn. 5f.

8 *Diehl*: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 24ff.

9 Ebenda.

10 *Letsche/Rössler*: Migrations- und Integrationsrecht, Art. 1 EMRK, Rn. 13.

11 *Hong:* Asylgrundrecht und Refoulementverbot, S. 29ff.

12 *Meyer-Ladewig/Lehnert*: Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 3 EMRK, Rn. 64.

13 Ebenda, Rn. 1ff.

14 Ebenda.

15 Ständige Rechtsprechung seit EGMR, Nr. 14038/88; *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 209; *Meyer-Ladewig/Lehnert:* Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 3, Rn. 65.

gesetzt wird, zu Tode zu kommen.[16] Gem. Art. 6 EMRK hat jede Person das Recht auf ein faires Verfahren (»fair trial«), das heißt, dass nach diesem Grundsatz insbesondere ausreichendes rechtliches Gehör und die Möglichkeit einer angemessenen Verteidigung gewährt wird.[17] Art. 6 EMRK verbietet Staaten, Personen an andere Staaten auszuliefern, auszuweisen und abzuschieben, in denen ihnen ein Verfahren droht, das offensichtlich den in Art. 6 EMRK enthaltenen Verfahrensrechten[18] zuwiderläuft.[19]

Aus der europäischen Grundrechtecharta (GrCh) sind für das europäische Migrationsmanagement Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH relevant. Art. 18 GrCh gibt ein Asylrecht nach den Maßgaben der GFK vor[20] und enthält entsprechend des Art. 33 GFK das Non-Refoulement-Gebot.[21] Das Grundrecht wird dann – entsprechend des Art. 33 GFK – beeinträchtigt, wenn die Gefahr besteht, dass der:die Betroffene in den Verfolgungsstaat verbracht wird.[22]

Dies gilt gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 GrCH insbesondere auch für Art. 19 Abs. 2 GrCH, der den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung regelt. Art. 19 Abs. 2 GrCH muss, da dieser dem Schutzniveau des Art. 3 EMRK entspricht, unter Berücksichtigung der Ziele der EMRK ausgelegt werden.[23] Erfasst werden dabei alle Handlungen eines Grundrechtsverpflichteten, die zur Ausweisung, Abschiebung und Zurückweisung in den Drittstaat führen.[24] Gemäß Art. 19 Abs. 2 GrCH darf niemand in einen Staat abgeschoben, ausgewiesen oder ausgeliefert werden, in dem für die Person das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Damit kommt die einschlägige Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK zur Anwendung[25] und findet Art. 33 GFK über die EGMR-Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK Eingang in die GrCH. Deswegen wird hier auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 3 EMRK verwiesen.

Bei der Untersuchung der menschenrechtlichen Bindung von internationalen Organisationen im Kontext von Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migra-

16 *Meyer-Ladewig/Huber*: Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 2, Rn. 20.

17 *Meyer-Ladewig/Harrendorf/König:* Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 6, Rn. 87ff.

18 Ebenda.

19 Ebenda, Rn.166.

20 *Jarass*: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 18 GrCH, Rn. 1.

21 Ebenda, Rn. 2.

22 *Jarass:* Art. 18 GrCH, Rn. 12; EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10, Rn. 77; C-277/11, 27.11.2012, Rn. 93.

23 *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 197, m.w.N.; für das Gleichlaufen der Rechte der Charta und denen der EMRK auch *Grabenwarter/Pabel*: Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch, § 4, Rn. 9.

24 *Jarass*: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 18 GrCH, Rn. 12.

25 *Bergmann*: EU-Grundrechtecharta, Art. 19 GrCH.

tionsmanagements gilt es zu untersuchen, ob die menschenrechtlichen Regime, die, wie das allgemeine Völkerrecht, historisch staatszentriert[26] sind, auch internationale Organisationen als nicht-staatliche Akteur:innen binden.[27] Diese Untersuchung ist notwendig, weil:

> »The international human rights law system is a state based system, a system in which law operates in only one area: state action. […] Nonstate actors are treated as if their actions could not violate human rights, or it is pretended that states can and do control their activities. International human rights law privileges the state and is silent in relation to the nonstate. International human rights law simply does not hear the voices of those who are being violated by nonstate actors.«[28]

Im Folgenden werden die Möglichkeit der vertraglichen Rechtsbindung von internationalen Organisationen (dazu 3.), der Bindung an Menschen- und Flüchtlingsrechte durch Gründungsverträge (dazu 4.) sowie der Bindung internationalen Organisationen durch allgemeines Völkerrecht (dazu 5.) geprüft. Der Umfang der möglicherweise daraus folgenden Menschenrechtsverpflichtung (dazu 2.) wird dieser Untersuchung abstrakt vorangestellt.

2. Übertragbarkeit und Umfang der Menschenrechtsverpflichtungen internationaler Organisationen

Hinsichtlich der Frage nach der Übertragbarkeit und des Umfang der Menschenrechtsverpflichtungen von internationalen Organisationen zeigt sich die Völkerrechtslehre gespalten:[29] Das Spektrum reicht von einem (immer noch) staatszentrierten Verständnis zum menschen- und flüchtlingsrechtlichem Verletzungspotenzial internationaler Organisationen[30] bis hin zu einer funktionalen Definition von Menschenrechten.[31] Argumentiert wird auch mit der Übertragbarkeit der Verpflichtungen bei Handlungen nicht-staatlicher Akteur:innen, die funktional äqui-

---

26 *Arat:* Looking beyond the State But Not Ignoring It; *Epping:* Grundlagen, S. 73ff.

27 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 14, m.w.N.

28 *McCorquodale:* Overlegalizing Silences: Human Rights and Nonstate Actors, S. 384.

29 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 17, m.w.N.

30 Ebenda, S. 14 m.w.N; *Arat:* Looking beyond the State But Not Ignoring It, S. 3.

31 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 15, m.w.N; *Goodhard:* Human Rights and Non-State Actors, S. 36, der diese definiert als: »On this view a ›fundamental‹ human right is one necessary to the enjoyment of other rights; all such rights must be institutionalized and secured against standard threats. Together, fundamental rights should comprise all the rights necessary to eliminate subjection. On this account, human rights are defined by what they do: guarantee freedom or emancipation.«; *McCorquodale:* Overlegalizing Silences: Human Rights and Nonstate Actors.

valent zu staatlichen Handlungen seien.[32] Schließlich gibt es Stimmen, die für eine grundsätzliche Übertragbarkeit von Menschenrechtsverpflichtungen argumentieren und eine solche Übertragbarkeit für grundsätzlich möglich halten.[33] Dazu wird überzeugend angeführt, dass sich zum Beispiel die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) schon in der Präambel nicht nur an die primären Adressat:innen, nämlich die Mitgliedstaaten der UN wendet, sondern ausdrücklich betont, dass »diese Erklärung« an »jede[n] einzelne[n] und alle Organe der Gesellschaft« gerichtet ist. Auch in Art. 29 und 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden Pflichten Privater aufgeführt. Zudem beziehen sich die Menschenrechtsregime auf spezifische Rechte, zum Beispiel: »Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person« (Art. 3 AEMR), woraus folgt, dass die Verletzung dieses Rechts auf Leben eine Verletzung der AEMR ist – unabhängig davon, ob es von einer staatlichen Behörde, einem Unternehmen oder einer internationalen Organisation verletzt wird.[34] Aus der Perspektive der betroffenen Person macht es keinen Unterschied, wer die Menschenrechtsverletzung begeht. Auch haben UN-Vertragsüberwachungsorgane Menschenrechtsverpflichtungen für nichtstaatliche Akteur:innen festgestellt.[35]

Zur Bestimmung des Umfangs der Menschenrechtsverpflichtungen internationaler Organisationen wird die staatliche Pflichtentrias herangezogen. Danach bestimmt sich der Umfang entlang der »obligation to respect«, »obligation to protect« und der »obligation to fulfil«, der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht.[36] Zwar sind diese drei Dimensionen von Menschenrechtsverpflichtungen nicht trennscharf voneinander abzugrenzen, für eine übersichtliche Darstellung des Umfangs der Menschenrechtsverpflichtungen von internationalen Organisationen sind sie dennoch geeignet.[37] Die Voraussetzung für die Übertragbarkeit und den Umfang von Menschenrechtsverpflichtungen ist die Anpassung dieses

---

32 *Mertus:* The United Nations and human rights, S. 112ff., die als Argument zur Verantwortung der UN die »functional necessity« heranzieht: »This line of reasoning acknowledges that because an international organization is ›obliged to pursue and try to realize its own purpose‹, it may exercise the powers implied in its purposes«, S. 113.

33 *McBeth:* Breaching the Vacuum; *Clapham:* Human rights obligations of non-state actors, S. 68.

34 *McBeth:* Breaching the Vacuum, S. 390.

35 So zum Beispiel Human Rights Committee (HRC), General Comment 16, The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, 8.4.1988, Rn. 10: »The gathering and holding of personal information on computers, data banks and other devices, whether by public authorities or private individuals or bodies, must be regulated by law.«

36 Siehe insbesondere *Shue:* Basic rights: Subsistence, affluence, and US foreign policy, und *Eide*: Report on the right to adequate food as a human right, UN Dokument E/CN.4/Sub.2/1987/23, vom 7.7.1987, Nr. 66ff.

37 Ausführlich zu den drei Dimensionen staatlicher Menschenrechtsverpflichtungen siehe *Mégret:* The Nature of International Human Rights Obligations.

Maßstabs auf nicht-staatliche Akteur:innen.[38] Ausführlich untersucht ist dies insbesondere für transnationale Unternehmen,[39] internationale Finanzorganisationen[40] und die Vereinten Nationen und deren Agenturen.[41] Wissenschaftliche Untersuchungen zu internationalen Organisationen, die im transnationalen Migrationsrecht tätig sind, existieren nur vereinzelt. Als Maßstab für die Verpflichtungsdimension »obligation to respect« gilt die Möglichkeit der Organisation, durch aktives Tun in Menschenrechte einzugreifen und verpflichtet die internationale Organisation, dies zu unterlassen. Dabei sollen »[…] die strukturellen Menschenrechtseingriffe der jeweiligen Organisationen erfasst werden, die nach dem Selbstverständnis der Organisationen von ihrem Mandat gedeckt sind, und die, würden sie von einem Staat verübt, gegebenenfalls als Menschenrechtsverletzungen qualifiziert werden«.[42] Die »obligation to protect« bezieht sich auf Situationen, in denen internationale Organisationen tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte abzuwehren.[43] Damit kommt ihnen eine Schutzpflicht der Menschenrechte zu, der sie aktiv nachkommen müssen. Auf welche Weise sie dies tun, bleibt der Organisation überlassen. *Asbjørn Eide* bezeichnet es offen als »measures necessary to prevent«,[44] worin beispielsweise der Erlass von rechtlichen Vorschriften (Human Rights oder Due Dilligence Policies) liegen können, die eine Verletzung von Menschenrechten verbieten und verhindern. Dies ist allerdings umstritten, wobei einige Autor:innen den Umfang der Verpflichtung auf die der internationale Organisation übertragenen Rechte und Pflichten begrenzt.[45]

Schließlich kann eine Verletzung der »obligation to fulfil« von internationalen Organisationen vorliegen, wenn Güter in zu geringem Maße zur Verfügung ge-

---

38 *Vandenhole:* Obligations and responsibility in a plural and diverse duty-bearer human rights regime, S. 118ff., der den Umfang von Menschenrechtsverpflichtungen internationaler Organisationen anhand der Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, den Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights und den UN Guiding Principles on Business and Human Rights entwickelt.

39 *Krajewski:* Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen.

40 *Reimann:* Human Rights in Times of Economic Crisis; *Van Genugten:* The World Bank Group, the IMF and human rights; *McBeth:* Breaching the Vacuum.

41 *Janik*: Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 331.

42 Ebenda, S. 33.

43 Ebenda, S. 34.

44 *Eide*: Report on the right to adequate food as a human right, UN Dokument E/CN.4/Sub.2/1987/23, vom 7.7.1987, Nr. 68.

45 *Khalfan/Seiderman:* Extraterritorial Human Rights Obligations, S. 35; *Clapham:* Human rights obligations of non-state actors, S. 68; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 313ff.

stellt werden »oder Verteilungskriterien missbräuchlich sind«.[46] Im Rahmen der Neo-Refoulement-Praxen könnten zum Beispiel die von der IOM zur Verfügung gestellten Kapazitäten im Transitlager oder aber die Leistungen im Rahmen der AVRR-Programme als solche »obligation to fulfil« verstanden werden. Nach *Eide* verlangt diese Verpflichtung von den Staaten, »to take measures necessary to ensure for each person within its jurisdiction«.[47] Dabei kann an verfassungsrechtlichen Gewährleistungspflichten von Leistungsrechten und abgeleiteten Teilhaberechten angeknüpft[48] und auf das Vorliegen von Kapazitäten, Ressourcen und Einfluss bei deren Verteilung abgestellt werden.[49] Hier scheint es allerdings notwendig, die »obligation to fulfil« dahingehend einzugrenzen, dass internationale Organisationen weder Jurisdiktion besitzen noch es ihre originäre Aufgabe ist, Leistungs- und Teilhaberechte zu erfüllen, mithin die Übertragung der »obligation to fulfil« auf internationale Organisationen einer besonderen Begründung bedarf. Einschränkend wird daher argumentiert, dass die »obligation to fulfil« für internationale Organisationen nur subsidiär[50] zu den staatlichen Pflichten gilt und nur diejenigen Schutz- und Erfüllungspflichten umfasst, die ihnen ihre Mitgliedstaaten im Rahmen der »implied powers« oder (für die EU konkret) begrenzten Einzelermächtigung übertragen haben.[51]

Auf dieser Grundlage lässt sich feststellen, dass die IOM und die EU im Umfang der »obligation to respect« menschenrechtsverpflichtet sind. Auch sind internationale Organisationen in einem Umfang, in dem sie rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte abzuwehren, dazu auch verpflichtet (obligation to protect). Dabei wird hier von »varying degrees of control or influence«[52] bezüglich der Situation oder »quasi-legislative powers«[53] gesprochen. Dies gilt als unproblematisch für die supranationale EU, deren Integrationstiefe den Vorrang des Europarechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht beinhaltet. Aber auch für die IOM ist dies anzunehmen, wenn auch in deutlich geringerem

46 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 34.

47 *Eide:* Report on the right to adequate food as a human right, UN Dokument E/CN.4/Sub.2/1987/23, vom 7.7.1987, Nr. 69.

48 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 34.

49 *Vandenhole:* Obligations and responsibility in a plural and diverse duty-bearer human rights regime, S. 135.

50 Ebenda, S. 125.

51 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 34f.; *Khalfan/Seiderman:* Extraterritorial human rights obligations, S. 34.

52 *Vandenhole:* Obligations and responsibility in a plural and diverse duty-bearer human rights regime, S. 134.

53 *Reimann:* Human Rights in Times of Economic Crisis, S. 162.

Maße. Die IOM hat über ihr Narrativ des »Managing Migration for the Benefit of All« ihre Expert:innenstellung im Kontext des Migrationsmanagements (Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration und MiGOF, siehe Kapitel 2, C.III.) und auch über die Umsetzung der Informationskampagnen (siehe Abschnitt 2.C.IV.) einen derart hohen Einfluss auf politische Entscheidungen, dass auch bei ihr von der »obligation to protect« gesprochen werden kann. Dafür spricht auch, dass die IOM als Handlangerin der EU im europäischen Migrationsmanagement tätig wird und entsprechende Neo-Refoulement-Praxen umsetzt, deren Ziel die Migrationskontrolle ist.

Die im europäischen Migrationsmanagement betroffenen Non-Refoulement-Rechte aus Art. 33 GFK, Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH und Art. 3 EMRK sind Abwehrrechte und beinhalten keine Leistungs- oder Teilhaberechte. Sie garantieren gerade kein Recht auf Aufenthalt, sondern schützen abwehrrechtlich vor der Zurückweisung an der Grenze. Von einer »obligation to fulfil« ist also im Kontext dieser Arbeit nicht auszugehen.

Der Umfang menschenrechtlicher Verpflichtungen von internationalen Organisationen ist zusammenfassend also umstritten, beschränkt sich im europäischen Migrationsmanagement für die IOM und die EU zumindest auf die »obligation to protect« und die »obligation to respect«. Wenn also angenommen wird, dass eine Übertragung von Menschenrechtsverpflichtungen auf die EU und IOM im genannten Umfang grundsätzlich möglich ist, dann ist für eine umfängliche Menschenrechtsbindung beider Organisationen im Neo-Refoulement auch relevant, woraus sie sich ergibt. Im Folgenden werden daher die drei Möglichkeiten einer Rechtsbindung von internationalen Organisationen ausbuchstabiert.

3. Rechtsbindung von internationalen Organisationen durch völkerrechtliche Verträge

Neo-Refoulement-Praxen haben zum Ziel, die Asylantragstellung auf europäischem Territorium zu vermeiden und greifen dabei in die Rechte aus Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK und Art. 18 und 19 Abs. 1 und 2 GrCH ein. Genfer Flüchtlingskonvention, Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta[54] sind völkerrechtliche Verträge, deren Vertragsstaaten im Umfang der bereits beschriebenen Pflichtentrias zur Einhaltung der in den Verträgen formulierten Menschenrechten verpflichtet sind.

54 Diese Arbeit versteht die Grundrechtecharta als völkerrechtlichen Vertrag, der auf der Tagung des Europäischen Rates am 7.12.2000 in Nizza als Charta der Grundrechte der Europäischen Union proklamiert wurde, auch wenn sie gem. Art. 6 Abs. 3 EUV als »allgemeine Grundsätze« inzwischen Teil des Primärrechts der Europäischen Union ist.

Internationale Organisationen dagegen sind bis auf wenige Ausnahmen[55] nicht autonom an völkerrechtliche Verträge gebunden, weil die meisten Menschenrechtsverträge den Beitritt von internationalen Organisationen nicht vorsehen. In der wissenschaftlichen Literatur wird behauptet, dass es keine internationale Organisation gebe, die formell Vertragspartei eines internationalen Menschenrechtsvertrages geworden sei.[56] Davon ist allerdings die EU ausgenommen, die an die Menschen- und Grundrechte der europäischen Grundrechtecharta und an die UN-Behindertenrechtskonvention gebunden ist (dazu ausführlicher im Folgenden).

Abstrakt sind internationale Organisationen nur dann an Menschen- und Flüchtlingsrechte gebunden, wenn sie Partei des völkerrechtlichen Vertrags sind oder aber einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen haben. Daneben werden in der Literatur noch die Bindung per Drittwirkung, Bindung aufgrund der Schutzwirkung der Menschenrechtsverträge und schließlich die Bindung der internationalen Organisation über ihre Mitgliedstaaten diskutiert.[57]

Im Rahmen dieser Arbeit soll es ausführlich um die autonome Bindung der IOM und der EU an völkerrechtliche Verträge und um die Bindung an eben diese über die Mitgliedstaaten gehen.

a. Autonome Rechtsbindung

Die Antwort auf die Frage einer autonomen Rechtsbindung internationaler Organisationen, konkret der EU und der IOM, im europäischen Migrationsmanagement ist abhängig von der institutionellen Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Diese sind im Hinblick darauf zu überprüfen, ob Handlungen internationaler Organisationen überhaupt in einzelne Schutzrechte eingreifen können.

aa. Institutioneller Anwendungsbereich der EMRK Auf der völkerrechtlichen Grundlage der EMRK sind ihre Konventions*staaten* zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet. Erfasst sind alle Hoheitsakte, wobei es nicht von Belang ist, ob der Staat die hoheitlichen Akte selbst erfüllt oder deren Wahrnehmung auf private Akteur:innen überträgt.[58] Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf internationale Organisationen schließt die EMRK nicht aus, sondern verlangt vielmehr, dass dabei

---

55 Beispielsweise ermöglicht die UN-Behindertenrechtskonvention den Beitritt von internationalen Organisationen, die EU ist ihr 2010 beigetreten (in Kraft seit 22.1.2011).

56 *Ruffert/Walter*: Institutionalisiertes Völkerrecht, Rn. 585.

57 Zu den unterschiedlichen Bindungsmodellen siehe ausführlich *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 389ff.

58 EGMR, Schwedische Lokomotivführergesellschaft ./. SWE, Nr. 5614/72.

die Rechte aus der EMRK weiterhin zugesichert sind.[59] Das bedeutet zugleich, dass die Konventionsstaaten sich einer Bindung an die EMRK nicht dadurch entziehen können, indem sie das Recht zum Erlass von hoheitlichen Akten auf internationale Organisationen übertragen (Garantenstellung).[60]

Die IOM ist keine Vertragspartei der EMRK und als internationale Organisation nicht unmittelbar der EMRK verpflichtet.[61] Für den Fall, dass eine Konventionsverletzung von Organen internationaler Organisationen oder im Geltungsbereich des Rechts einer internationalen Organisation gerügt wird, kann sie nur über die Verantwortlichkeitsstrukturen der – gegebenenfalls an die EMRK gebundenen – Mitgliedstaaten der internationalen Organisation geltend gemacht werden.[62]

Für die EU als internationale Organisation ist die Besonderheit zu beachten, dass sie gem. Art. 6 Abs. 2 EUV der EMRK beitreten muss. Nach Beitritt ist die EU im direkten Vollzug von hoheitlichen Akten grundrechtsverpflichtet.[63] Nachdem das EuGH-Gutachten C-2/13[64] diesen Beitritt nun mittelfristig auf Eis gelegt hat, ist die EU als internationale Organisation keine Vertragspartei der EMRK. Im September 2020 sind die Beitrittsverhandlungen zwischen der Kommission und dem Europarat wieder aufgenommen worden, haben aber bisher noch keinen Abschluss gefunden.

Die Grundrechte der EMRK sind in der EU nur als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.[65] Auch hier sind also mögliche Verantwortlichkeiten nur über die umfassend an die EMRK gebundenen EU-Mitgliedstaaten zu generieren.

bb. Institutioneller Anwendungsbereich der GFK und GrCH Als nicht-vertragsschließende Parteien sind internationale Organisationen vom institutionellen Anwendungsbereich der GFK als völkerrechtlichem Vertrag ausgeschlossen und ihren formulierten Menschenrechten nicht verpflichtet.

Der institutionelle Anwendungsbereich der GrCH richtet sich hingegen nach Art. 51 Abs. 1 S. 1, 1. HS GrCH. Danach bindet die GrCH alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Die IOM ist kein Organ, Einrichtung oder sonstige Stelle der EU im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 1 HS GrCH und damit nicht an die europäische Grundrechtecharta gebunden.

---

59 *Meyer-Ladewig/Nettesheim:* Art. 1 EMRK, Rn. 10; *Grabenwarter/Pabel:* Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch, § 17, Rn. 8, m.w.N.

60 Meyer-Ladewig/Nettesheim: Art. 10 EMRK, Rn. 10, m.w.N.

61 *Grabenwarter/Pabel:* Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch, § 17, Rn. 8.

62 Ebenda.

63 Ebenda, § 17, Rn. 9.

64 Dazu siehe nur *De Witte/Imamović:* Opinion 2/13 on accession to the ECHR, m.w.N.; *Schmahl*, Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Wo liegt das Problem?

65 *Grabenwarter/Pabel:* Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch, § 4, Rn. 12, m.w.N.

Zu den Organen der EU gehören gem. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof der EU, die Europäische Zentralbank und der Europäische Rechnungshof. Einrichtungen und sonstige Stellen sind alle anderen Einheiten, die durch die Verträge oder auf deren Grundlagen geschaffen wurden (Ausschüsse, Agenturen und Ämter).[66] Die Union wird dabei gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV als Rechtsperson verpflichtet.

Damit unterliegt die gesamte Hoheitsgewalt der EU den Regelungen der GrCH.[67] Dies gilt insbesondere auch für das völkerrechtliche Handeln der Union: zum Beispiel auch beim Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen durch die Union mit am Migrationsmanagement beteiligten Drittstaaten.[68]

cc. Fehlende Bindung der IOM an die Non-Refoulement-Gebote Der institutionelle Anwendungsrahmen der GFK und EMRK bezieht sich aufgrund der völkerrechtlichen Vertragsgestaltung ausschließlich auf die jeweiligen Konventions*staaten*. Die EU und IOM sind als internationale Organisationen nicht von den menschenrechtlichen Verpflichtungen umfasst. Institutionell umfasst nur die GrCH die hoheitlichen Handlungen der Organe der EU, sodass hier zumindest die Organe der EU an die Menschenrechte der GrCh gebunden sind.

Neo-Refoulement-Praxen der IOM befinden sich damit schon aufgrund fehlender institutioneller Zugehörigkeit von internationalen Organisationen zu den relevanten menschen- und flüchtlingsrechtlichen Regimen außerhalb deren Schutzes. Die IOM ist an die Non-Refoulement-Gebote aus EMRK, GFK und GrCH bei Umsetzung der Neo-Refoulement-Praxen der IOM nicht gebunden.

Gleiches gilt für die EU – mit dem wichtigen Unterschied, dass ihre Neo-Refoulement-Praxen zumindest institutionell von der GrCH umfasst sind.

b. Abgeleitete Rechtsbindung

In der Völkerrechtslehre gibt es Stimmen, die eine menschenrechtliche Bindung von internationalen Organisationen an völkerrechtliche Verträge über ihre Mitgliedstaaten vorschlagen.[69] Diese gehen davon aus, dass bei Übertragung von Auf-

66 *Jarass:* Charta der Grundrechte der EU, Art. 51 GrCH, Rn. 15.

67 Ebenda.

68 Ebenda, Rn. 16; in der Rechtssache Deutschland ./. Rat hat der EuGH eine völkerrechtliche Vereinbarung wegen des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot für unwirksam erklärt (C-122/95).

69 *Schreuer*: Die Bindung internationaler Organisationen an völkerrechtliche Verträge ihrer Mitgliedstaaten, der von »funktioneller Nachfolge« (S. 249) spricht; so auch *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 137; *Reinisch:* The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, der von NGOs als »adressees of human rights norms« spricht, S. 72; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 404ff.

gaben und Kompetenzen durch die Mitgliedstaaten auch Pflichten aus dem Vertrag an die internationale Organisation übertragen und diese daran gebunden werden:[70] »Given the fact, that much of the currently en vogue ›outsourcing‹ serves exactly this purpose, one should become alert and make sure that the transfer of state tasks to international organizations in the name of efficiency does not lead to a sacrifice of accountability.«[71] Vorteil dieser Form der abgeleiteten Bindung ist, dass Staaten bei Aufgabenübertragung von »governance activities« an internationale Organisationen diese von der Existenz von Accountability-Mechanismen innerhalb der Organisation abhängig machen müssen und dann für die unterbleibende Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden können.[72]

Auf europäischer Ebene hat die Kadi-Rechtsprechung des EuGH Ähnliches für die Bindung für die Mitgliedstaaten an EU-Grundrechte bei gleichzeitiger Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen entschieden. Das EuG hatte im Falle *Kadi ./. Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften* zunächst festgestellt, dass die EU als solche nicht unmittelbar durch die Charta der Vereinten Nationen gebunden ist.[73] Dies hatte der EuGH mit dem Argument aufgehoben, dass auch in solchen Fällen stets die EU-Grundrechtsstandards anwendbar wären.[74]

Dazu werden mehrere Argumente angeführt:[75] Erstens sind Staaten in der bestehenden Völkerrechtsordnung diejenigen Völkerrechtssubjekte, denen die primäre Verpflichtung zur Achtung der Menschen- und Flüchtlingsrechte zukommt. Dem können sich Staaten nicht durch Outsourcing von Aufgaben und Verpflichtungen an internationale Organisationen entziehen.[76] Zudem erfolgt die Übertragung von Aufgaben an internationale Organisationen nur partiell, sodass hier bei menschenrechtswidriger Umsetzung durch die internationale Organisation eher

70 Ausführlich zu dieser Argumentation ebenda.

71 *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 143.

72 *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 143; *Reinisch:* The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, S. 82.

73 EuGH, Kadi ./. Rat der Europäischen Union und Kommission, T-315/01, Rn. 192ff.

74 Ebenda, C-402/5 P.

75 Dazu ausführlich *Reimann:* Human Rights in Times of Economic Crisis.

76 Dazu siehe auch EuGH, Kadi ./. Rat der Europäischen Union und Kommission, T-315/01 – EU-Verordnung, die eine UN-Sicherheitsratsresolution umsetzt, kann nur daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Ius-cogens-Standards des internationalen Menschenrechtsschutzes vereinbar ist, anders dann EuGH C-402/05 P: EU-Grundrechtsstandards sind einzuhalten, unabhängig davon, wie Mitgliedstaaten sich im Rahmen der UN verpflichtet haben; *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 143; »Keine Flucht ins Recht der internationalen Organisationen«, *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 430; *De Schutter:* Human Rights and the Rise of International Organisations, S. 57ff.

von einem Ultra-vires-Akt der internationalen Organisation als von einem völkerrechtswidrigen Handeln des Mitgliedstaates ausgegangen werden muss.[77]

Zweitens würdigen diese Begründungsansätze die Völkerrechtsubjektivität und Rechtspersönlichkeit der internationalen Organisation nicht ausreichend.[78] Durch die Völkerrechtssubjektivität entsteht eine von den Mitgliedstaaten unabhängige völkerrechtliche Entität, sodass diese auch autonom an völkerrechtliche Verträge und anderes Völkerrecht gebunden werden muss. Drittens sind solche abgeleiteten Verpflichtungen auf Staaten an internationale Organisationen auch deswegen unmöglich umzusetzen, weil die internationale Organisation dann an alle bereits bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen der (neuen) Mitgliedstaaten gebunden wäre und dies für sie mit erheblichen Einschränkungen einhergehen würde.[79] Die Annahme einer abgeleiteten Bindung der IOM über ihre Mitgliedstaaten ist daher abzulehnen. Entsprechendes gilt auch für die EU: Art. 351 AEUV regelt für die Europäische Union, dass die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften der Mitgliedstaaten durch die europäischen Verträge nicht berührt werden und diese damit nicht auf die europäische Ebene übertragen werden.

4. Mögliche Selbstbindung über Gründungsverträge

Bis heute fehlen in den allermeisten Gründungsverträgen internationaler Organisationen sowohl die Verankerung von Menschenrechten,[80] als auch entsprechende Überwachungsmechanismen zur Einhaltung derselben. Als Ausnahme ist auch hier die EU zu sehen, die mit der GrCH und der europäischen Gerichtsbarkeit einen menschenrechtlichen Bezug im Gründungsvertrag und entsprechende Kontrollmechanismen entwickelt hat.

Wenn in den Gründungsverträgen der internationalen Organisationen auf menschenrechtliche Klauseln Bezug genommen wird, muss anhand der Auslegungsregelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) überprüft werden, inwieweit ein Bindungswillen der Organisation angenommen werden

77 Ebenda, S. 62f.: »[…] as a matter of international law, the international organization would not be allowed to act in violation of the pre-existing obligations of its Member States, […] because it would be thereby be acting beyond its powers«; *Reimann:* Human Rights in Times of Economic Crisis, S. 140.

78 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 431.

79 *De Schutter:* Human Rights and the Rise of International Organisations, S. 64, *Reimann:* Human Rights in Times of Economic Crisis, S. 141.

80 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 312.

kann.[81] Gleichzeitig ist die internationale Organisation nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf diejenigen Befugnisse beschränkt, die ihr durch ihre Mitgliedstaaten übertragen wurden (so zum Beispiel Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV für die EU).

a. Menschenrechtsbindung über EUV

Über Art. 6 Abs. 1 EUV findet die GrCH Eingang in den Gründungsvertrag der Europäischen Union und wird durch diesen als Primärrecht deklariert. Diese ausdrückliche Grundrechtsbindung macht die EU zu einer Besonderheit im Kreis der internationalen Organisationen und lässt sie als einzige angemessene rechtliche Strukturen in Bezug auf den Menschenrechtsschutz gegen Hoheitsakte von internationalen Organisationen erkennen.[82]

b. Menschenrechtsbindung über Satzung der IOM

Im Gründungsvertrag der IOM findet sich kein ausdrücklicher Bindungswille an internationale Menschenrechte. Im Gegenteil: In Art. 1 Abs. 3 steht lediglich, dass die IOM »[...] in carrying out its functions, shall conform to the laws, regulations and policies of the States concerned«.[83] Unter dem Schutz von Migrant:innen versteht die IOM »[...] an obligation to respect, protect and fulfil the rights of individuals, and that States have the primary obligation to provide protection to all individuals on their territory or under their jurisdiction, regardless of nationality, statelessness or migration status and without discrimination. Protection is a question of securing rights.«[84]

Auch in den 12 Punkten der strategischen Ausrichtung der IOM findet sich nur einmal der Bezug zu Menschenrechten unter Punkt 2: »To enhance the humane and orderly management of migration and the effective respect for the human rights of migrants in accordance with international law.«[85] Gleichzeitig wird jedoch festgestellt, dass die IOM dabei rechtlich nicht an das Menschenrechtsregime gebunden ist, auf welches sie sich bezieht: »Although IOM has no legal protection

81 Dazu ausführlich *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 312ff.

82 *Ruffert/Walter:* Institutionalisiertes Völkerrecht, Rn. 503; *Schorkopf,* EUV Art. 6, 71. EL August 2020, Rn. 15.

83 Online abrufbar unter https://www.iom.int/constitution (letzter Zugriff am 23.02.2021).

84 IOM Council, IOM Policy on Protection, Nr. 12, Dokumentennummer C/106/INF/9, Text abrufbar unter https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-INF-9-IOM-Policy-on-Protection.pdf (letzter Zugriff am 23.02.2021).

85 IOM, online abrufbar unter https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_strategic_focus_en.pdf (letzter Zugriff am 11.03.2021).

mandate, the fact remains that its activities contribute to protecting human rights, having the effect, or consequence, of protecting persons involved in migration.«[86]

Im Gründungsvertrag ist auch deshalb kein Bindungswille an Menschenrechte zu erkennen, weil die IOM sich selbst als eine »non-normative« Organisation[87] bezeichnet. Dies definiert sie folgendermaßen: »IOM understands being non-normative in the specific context of IOM and, hence, understands its non-normativity as being related to legal non-normativity and in a narrow sense, meaning that IOM's non-normativity excludes it from setting new binding rules and enforcing binding rules upon its Member States or other States.«[88] Wenn Menschenrechte als die normative Dimension von UN-Normen verstanden werden, dann ist fraglich, ob diese »Nicht-Normativität« der IOM die Organisation überhaupt zu menschenrechtskonformem Handeln verpflichtet.[89]

Möglicherweise könnte die IOM aber über Selbstregulierung und den Erlass von Menschenrechtspolitiken auch außerhalb der Gründungsverträge einen Bindungswillen entwickeln. Tatsächlich hat der IOM Council Menschenrechtspolitiken im weiten Sinne entwickelt, die allerdings auch keinen Bindungswillen erkennen lassen.

Die Human Rights Policies des IOM Council erklären schon in der Einführung, dass die Verantwortung für die Wahrung von Menschenrechten von Migrant:innen bei den Staaten verbleibt und der IOM einzig eine unterstützende Rolle zukommt: »Each State also has the right – and the duty – to defend and protect its nationals abroad, and to allow other States to protect their nationals residing on its territory. Many other international actors, including IOM, have a key supporting role to play in achieving the effective respect of the human rights of migrants.«[90]

86 Ebenda.

87 »The United Nations recognizes that the International Organization for Migration, by virtue of its Constitution, shall function as an independent, autonomous and non-normative international organization in the working relationship with the United Nations established by this Agreement, noting its essential elements and attributes defined by the Council of the International Organization for Migration as per its Council Resolution No. 1309.«, DRAFT AGREEMENT CONCERNING THE RELATIONSHIP BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, Art. 2, Nr. 3 in IOM Council, Dokumentennummer C/Sp/1/9 vom 24.6.2016.

88 Zitiert nach *Guild/Grant/Groenendijk:* Unfinished Business: The IOM and Migrants' Human Rights, S. 34.

89 Ebenda, S. 33.

90 THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS – IOM POLICY AND ACTIVITIES, Introduction, Dokumentennummer MC/INF/298, online abrufbar unter https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/human-rights-migration-november-2009/MC-INF-298-The-Human-Rights-of-Migrants-IOM-Policy-and-Activities.pdf(letzter Zugriff am 23.02.2021)

Auch die IOM Policy on Protection Positions[91] des IOM Council lässt keine weitergehende Auslegung des Bindungswillens erkennen: »IOM meets its obligation to promote and contribute to the protection of migrants and their rights by supporting States and its other partners in their respective protection responsibilities by having a rights-based approach to all its policies, strategies, projects and activities.«[92]

Dieses Verständnis über die Rechtsbindung an Menschen- und Flüchtlingsrechte hat sich auch mit der Kooperation der IOM mit der UN und der Einbeziehung der IOM in das UN-System als »UN Related Organizationn« nicht verändert. Obwohl in Art. 2 Abs. 5 des Agreement aufgeführt wird: »The International Organization for Migration undertakes to conduct its activities in accordance with the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations and with due regard to the policies of the United Nations furthering those Purposes and Principles and to other relevant instruments in the international migration, refugee and human rights fields.«[93] Die IOM verpflichtet sich, ihre Aktivitäten in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen umzusetzen und die Ziele und Grundsätze anderer relevanter Instrumente der internationalen Migrationspolitik gebührend zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich nicht mehr als das generelle Versprechen, die Menschenrechtskonventionen im Rahmen der Aktivitäten der IOM gebührend zu berücksichtigen, und keinesfalls eine Verpflichtung, diese auch einzuhalten. Der fehlende Bindungswille an die Menschenrechte wird auch in Art. 2 Abs. 6 des Agreements deutlich, in dem beide Organisationen feststellen, dass sie zusammenarbeiten und ihre Aktivitäten unabhängig von den Rechten und Pflichten anderer im Rahmen ihrer jeweiligen Gründungsinstrumente durchführen werden.[94]

Als »Related Organization« ist die IOM – anders als zum Beispiel der UNHCR – nicht Teil des UN-Sekretariats unter der Aufsicht des Generalsekretärs der UN und hat auch keine Meldepflichten gegenüber der Generalversammlung.[95] *Guild et al.* kommen daher bei der Frage nach der Bindung der IOM zu dem folgenden Ergebnis:

---

91 IOM Council, IOM Policy on Protection, Dokumentennummer C/106/INF/9, online abrufbar unter https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-INF-9-IOM-Policy-on-Protection.pdf (letzter Zugriff am 23.02.2021).

92 IOM Council, IOM Policy on Protection, Nr. 13, Dokumentennummer C/106/INF/9, online abrufbar unter https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-INF-9-IOM-Policy-on-Protection.pdf (letzter Zugriff am 23.02.2021).

93 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration vom 25.7.2016, Dokumentennummer A/RES/70/296.

94 Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 5 siehe *Guild/Grant/Groenendijk:* Unfinished Business: The IOM and Migrants' Human Rights, S. 44f.

95 Ebenda, S. 37.

> »This puts the IOM into sharp contrast with the UNHCR, which is also dependent on states for funding but has a convention-based mandate that gives it authority to bring protection concerns to the attention of states and, if the violations persist, even to the Security Council. The IOM does not have similar responsibility in the case of violations of migrants' rights.«[96]

5. Bindung durch allgemeines Völkerrecht

Im Folgenden geht es um eine mögliche Bindung von internationalen Organisationen durch allgemeines Völkerrecht. Durch das Völkergewohnheitsrecht, das *ius cogens* und die Allgemeinen Rechtsgrundlagen könnte eine umfassende Bindung der EU und IOM an Menschenrechte entwickelt werden, die über die Selbstbindung und die völkerrechtliche Vertragsgestaltung hinaus eine adäquate rechtliche Antwort auf die notwendige Menschenrechtsbindung internationaler Organisationen gibt.

a. Völkergewohnheitsrecht und ius cogens

aa. Völkergewohnheitsrecht Das *Völkergewohnheitsrecht* definiert sich über seine beiden Entstehungskomponenten und ist damit Ausdruck einer allgemeinen und als Recht anerkannten Übung (Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut). Es bezieht sich in seiner Entstehung auf das Verhalten einzelner Staaten (Staatenpraxis) und der Rechtsüberzeugung in der Staatengemeinschaft.[97] Es entsteht durch eine allgemeine, einheitliche, dauernde Übung (objektives Element) bei gleichzeitiger entsprechender Rechtsüberzeugung (subjektives Element).[98] Damit wird deutlich, dass es einer Übertragung dieser völkerrechtlichen Prinzipien auf internationale Organisationen bedarf, wenn eine Bindung durch Völkergewohnheitsrecht geprüft wird. Dabei geht die Völkerrechtslehre größtenteils davon aus, dass internationale Organisationen an das Völkergewohnheitsrecht gebunden sind.[99]

Voraussetzung für die Bindung über eine eigene Völkerrechtssubjektivität von internationalen Organisationen ist die Anerkennung der internationalen Organisation als eigenes Völkerrechtssubjekt, welche seit dem »ICJ Reparation for Inju-

---

96 Ebenda, S. 32.

97 *Herdegen:* Völkerrecht, S. 143ff.

98 *Peters/Petrig:* Völkerrecht: Allgemeiner Teil, S. 123f.

99 *Amerasinghe:* Principles of the Institutional Law of International Organizations, S. 500; *Schermers/Blokker:* International institutional law, S. 1004, § 1579; *Clapham:* Human rights obligations of non-state actors, S. 28ff., 83; *De Schutter:* Human Rights and the Rise of International Organisations, S. 68, m.w.N; kritisch *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 424.

ries«-Gutachten[100] besteht.[101] Darin definiert der IGH die internationale Organisation als »a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has the capacity to maintain its rights by bringing international claims.«[102]

Geht man davon aus, dass eine internationale Rechtspersönlichkeit die Voraussetzung für die Bindung an Völkerrecht von internationalen Organisationen ist, dann bejaht die herrschende Meinung[103] im Völkerrecht die Völkerrechtssubjektivität der Organisation, wenn die Gründungsmitglieder diese der internationalen Organisation tatsächlich beimessen wollten.[104]

Folgt man dieser Meinung, dann ist die Völkerrechtssubjektivität entsprechend dem Willen der internationalen Organisation auszulegen. Die Völkerrechtssubjektivität kann zum einen ausdrücklich in den Gründungsverträgen vermerkt sein oder ist durch Auslegung[105] zu ermitteln. Gerade internationale Organisationen, die als Foren zwischenstaatlicher Zusammenarbeit entstanden sind, können ihre Aufgabe nur dann auch erfüllen, wenn sie auf völkerrechtlicher Ebene gegenüber ihren Mitgliedstaaten oder Drittstaaten als Inhaber:innen von völkerrechtlichen Pflichten auftreten können.[106] Das Bernadotte-Gutachten des IGH hat diesen Zusammenhang zwischen Funktionsfähigkeit und der Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität erkannt und auf internationale Organisationen ausgeweitet.[107]

Die beiden im europäischen Migrationsmanagement tätigen und in dieser Arbeit vertieft untersuchten internationalen Organisationen, die IOM und die EU, können ihre Völkerrechtsfähigkeit aus ihren Gründungsverträgen geltend machen und deswegen nach herkömmlicher Meinung zweifelsfrei als (partielle) Völkerrechtssubjekte definiert werden. Die Völkerrechtsfähigkeit der EU ergibt sich aus Art. 47 EUV (»Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit.«). Die Rechtspersönlichkeit der IOM ergibt sich aus Art. 22 ihrer Satzung: »The Organization shall possess

100 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, S. 174ff.

101 Siehe kritisch zur Völkerrechtssubjektivität *Clapham:* Human rights obligations of non-state actors, S. 63ff.

102 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, S. 179.

103 Siehe ausführlich zur Kritik der »Subjektivität« im Völkerrecht *Clapham:* Human rights obligations of non-state actors, S. 59ff.

104 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 21.

105 *Krajewski:* Völkerrecht, S. 60ff.

106 *Herdegen:* Völkerrecht, S. 70.

107 IGH, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Report 1949, S. 174ff.; *Krajewski:* Völkerrecht, S. 70.

full juridical personality.«[108] Allerdings sind internationale Organisationen als abgeleitete Völkerrechtssubjekte – im Gegensatz zu Staaten als originäre Völkerrechtssubjekte – nur in der Weise partiell-funktional völkerrechtsfähig, als sie durch den Gründungsvertrag mit Handlungsoptionen ausgestattet sind.[109]

Andere Meinungen favorisieren im Rahmen der Diskussion um die Bindung an Völkergewohnheitsrecht von internationalen Organisationen von Mitgliedstaaten abgeleitete Bindungsmodelle[110] oder vertreten ähnliche Auffassungen, nämlich dass bei der Wahrnehmung von staatsgleichen Aufgaben (Stichwort Funktionsnachfolge) eine Bindung an Völkergewohnheitsrecht automatisch bestehen muss.[111] Diese Begründungsmodelle argumentieren, dass die automatische Bindung an das Völkerrecht aufgrund der Völkerrechtssubjektivität eine Einheit des Völkerrechts unterstelle, die so nicht besteht.[112]

In Annahme einer Bindung der IOM und der EU an das allgemeine Völkergewohnheitsrecht muss dieses genauer betrachtet werden, denn nicht alle menschenrechtlichen Normen sind Teil des Völkergewohnheitsrechts. Grundlage für die Rechtsbindung bei Neo-Refoulement-Praxen im europäischen Migrationsmanagement bilden Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK und die Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH. Weil diese Normen Refoulement-Verbote sind, sind internationale Organisationen daran gebunden. Denn Non-Refoulement ist nicht nur Völkervertragsrecht im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut, sondern auch anerkanntes Völkergewohnheitsrecht.[113]

bb. Das ius cogens Das ius cogens als zwingendes Völkergewohnheitsrecht ist wegen der grundlegenden Bedeutung für die Völkergemeinschaft unveränderbar und als solches anerkannt (Art. 53 S. 2 WVRK).[114] Das ius cogens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts. Das Wiener Übereinkommen über das Recht

---

108 »It shall enjoy such legal capacity, as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes, and in particular the capacity, in accordance with the laws of the State: to contract; to acquire and dispose of immovable and movable property; to receive and disburse private and public funds; to institute legal proceedings.«

109 *Krajewski:* Völkerrecht, S. 62.

110 *Schermers/Blokker:* International institutional law, § 1574, m.w.N.

111 *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 137.

112 *Janik*: Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 428 f; In Kapitel 3, A.I.3.b. hat die Verfasserin bereits dargelegt, warum die Annahme einer abgeleitete Rechtsbindung im Falle der IOM und EU abzulehnen ist.

113 *Lauterpacht/Bethlehem:* The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, S. 149ff.; *Diehl*: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 58ff.; ausführlich *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 211; *Lauterpacht/Bethlehem:* The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, S. 149ff.; *Hathaway:* The rights of refugees under international law, S. 363ff.

114 Dazu grundlegend *Frowein:* Ius cogens; *Thirlway:* The sources of international law, S. 162ff.

der Verträge beschreibt in Art. 53 eine solche zwingende Norm als eine Norm, die von der internationalen Staatsgemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.

An das *ius cogens* sind auch internationale Organisationen – in der Völkerrechtslehre fast unbestritten – gebunden.[115] Begründet wird dies mit Bindungsmodellen ähnlich denen, die bereits bei der Selbstbindung der internationalen Organisationen an Menschenrechtsregime oder im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts dargestellt wurden.

Umstritten hingegen ist der materielle Gehalt der menschenrechtlichen *ius-cogens*-Gebote. So wird unter anderem die Ansicht vertreten, dass alle Menschenrechtsnormen Inhalt des *ius cogens* sein können,[116] oder dass der zwingende Charakter auf notstandsfeste Normen beschränkt sei.[117] Andere beziehen sich bei Eingrenzung von *ius cogens* auf völkerrechtliche Normen mit *Erga-omnes-Verpflichtung*.[118] Damit ist zwingendes Völkergewohnheitsrecht auf das Gewaltverbot, das Verbot des Völkermordes, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Achtung der elementaren Menschenrechte begrenzt.[119] Zu Letzterem gehört auch das Verbot der Folter, der Sklaverei, der Rassendiskriminierung[120] und auch das Verbot des Refoulement.[121]

---

115 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 529, m.w.N.; zu den Bindungsmodellen siehe ebenda, S. 530ff.

116 *Orakhelashvili:* Peremptory norms in international law, S. 59f.; *Henkin:* Human rights and state sovereignty, S. 38f., der aufzählt: »And so, states have been prepared to outlaw these [Sklaverei, Genozid, Folter, extraterritoriale Tötungen, N.A.] in principle (even if some states may practice them in fact), and we have non-conventional human rights law. And there may already be (or may soon be) additional nonconventional rights which the Restatement was too cautious to recognize: rights to property, to gender equality, freedom from religious discrimination, and, in the changed world order after the Cold War, to democracy, even to some measure of individual autonomy in general and of freedom of enterprise.«

117 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 540, m.w.N.

118 *Peters/Petrig:* Völkerrecht: Allgemeiner Teil, S. 136; *Erga-omnes*-Verpflichtungen sind Rechtspflichten, die gegenüber der Staatengemeinschaft als Ganzes und nicht nur *inter partes* – also diejenigen Völkerrechtssubjekte berechtigt, deren Interessen durch die betreffende Regelung unmittelbar berührt sind; Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) vom 5.2.1970, I.C.J. Reports 1970, S. 3.

119 *Peters/Petrig:* Völkerrecht: Allgemeiner Teil, S. 136.

120 *Herdegen:* Völkerrecht, S. 155f.

121 Für das Non-Refoulement als Ius Cogens argumentiert auch *Allain:* The *jus cogens* Nature of *non-refoulement*; *Peters/Petrig:* Völkerrecht: Allgemeiner Teil, S. 133; *Costello/Foster:* Non-refoulement as Custom and Jus Cogens?; noch 1986 nicht als Völkergewohnheitsrecht anerkennend *Hailbronner:* Nonrefoulement and »Humanitarian« Refugees.

b. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Aus Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut ergeben sich die von den Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Diese Rechtsgrundsätze sind aus den nationalen Rechtsordnungen übernommen und stellen »[...] fundamentale Regeln dar, die für sämtliche Rechtssysteme wegen ihres grundlegenden Gehalts Bedeutung haben«.[122] Allgemeine Rechtsgrundsätze sind unter anderem die Pflicht des:der Verursacher:in zum Ausgleich des Schadens, das Prinzip von Treu und Glauben, der Vertrauensschutz und das Rechtsmissbrauchsverbot.[123]

Der EuGH hat für die Bindung der EU an die Menschenrechte die Rechtsquelle der allgemeinen Rechtsgrundsätze anerkannt.[124] Im 1970 ergangenen Urteil formulierte der Gerichtshof: »Die Beachtung der Grundrechte gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Die Gewährleistung dieser Rechte muss zwar von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muss sich aber auch in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen.«[125]

Eine Bindung internationaler Organisationen an Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze wird grundsätzlich angenommen und auch hier mit der Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisation begründet.[126] Denn wenn die allgemeinen Rechtsgrundsätze jeder Rechtsordnung immanent und deswegen auch Teil der Völkerrechtsordnung sind, dann erstreckt sich dies eben auch auf alle Völkerrechtssubjekte.[127]

Festzustellen ist auch hier erneut, ob das Non-Refoulement-Gebot, welches sich aus der GrCH, der GFK und der EMRK ergibt, zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zählt. Dazu schrieb der IGH in der Advisory Opinion zu *Legality of The Threat or Use of Nuclear Weapons* 1996:

> »It is undoubtedly because a great many rules of humanitarian law applicable in armed conflict are so fundamental to the respect of the human person and ›elementary considerations of humanity‹ as the Court put it in its Judgment of 9 April 1949 in the *Corfu Channel case (I. C. J. Reports 1949*, p. 22), that the Hague and Geneva Conventions have enjoyed a broad accession. Further these fundamental rules are

122 *Peters/Petrig:* Völkerrecht: Allgemeiner Teil, S. 130.

123 Ebenda.

124 EuGH, Internationale Handelsgesellschaft mbH ./. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Urteil v. 17.12.1970, Rs. 11/70.

125 Ebenda.

126 *De Schutter:* Human Rights and the Rise of International Organisations, S. 71f.; *Schermers/Blokker:* International institutional law, S. 998 (§ 1575), S. 834 (§ 1337); *Reinisch:* Securing the accountability of international organizations, S. 135; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 488, m.w.N.

127 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 496.

to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law.«[128]

Das Non-Refoulement-Prinzip ist damit ein Allgemeiner Rechtsgrundsatz[129] und als solcher bindet er die IOM und die EU.

6. Unterschiedliche Menschenrechtsbindung für die EU und die IOM

Die menschenrechtliche Bindung von internationalen Organisationen ist Inhalt eines umfassenden wissenschaftlichen Diskurses. Für die Bindung der IOM und der EU im Rahmen des Neo-Refoulement wurde abstrakt der Umfang der Menschenrechtsverpflichtungen festgelegt. Im europäischen Migrationsmanagement sind die EU und IOM verpflichtet, in Menschenrechte nicht einzugreifen und diese bei Eingriffen durch Dritte zu schützen.

Das Non-Refoulement-Prinzip ist Inhalt von Völkervertragsrecht sowie dem Völkergewohnheitsrecht inklusive des *ius cogens* und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

Daran ist die EU umfassend gebunden. Sie ist gem. Art. 51 GrCH an die Non-Refoulement-Verbote der Grundrechtecharta gebunden. Über Art. 6 EUV findet außerdem eine Bindung über den Gründungsvertrag an die genannten Menschenrechte der EMRK statt. Die EU ist zudem über das Völkergewohnheitsrecht und *ius cogens* sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze durch das allgemeine Völkerrecht an das Non-Refoulement-Verbot gebunden.

Anders stellt sich die Situation bei der IOM dar: Im Unterschied zur EU ist die IOM als internationale Organisation zwar keinem völkerrechtlichen Vertrag beigetreten, ist aber über das allgemeine Völkerrecht an Menschenrechte gebunden. Somit steht fest, dass sowohl die EU wie auch die IOM als internationale Organisationen zwar in unterschiedlicher Weise, aber im gleichen Umfang an das Non-Refoulement-Prinzip gebunden sind.

Kritisch kommentiert *Bradley* die fehlende Rechtsbindung als größen Vorteil aus Sicht der Mitgliedstaaten der IOM: »IOM's member states, which govern the organization through the IOM Council, value and often capitalize on IOM's ability to work ›on the edges‹ of the UN system, where it can execute programs that states wish to see implemented, unencumbered by rigorous formal protection mandates.«[130] Konkrete wissenschaftliche Untersuchungen zur fehlenden

128 ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Rep. (1996), S. 257, Nr. 79.

129 So auch *Wouters:* International refugee and human rights law.

130 *Bradley*, The International Organization for Migration (IOM), S. 99.

Rechtsbindung der IOM liegen im Bereich des Umgangs mit Drittstaatsangehörigen und der »freiwilligen« Rückkehrprogramme,[131] des Menschenhandels,[132] von gezwungener Migration und Internally Displaced Persons (IDPs)[133] und von Grenzkontrollen[134] vor.

Wenn also eine entsprechende Bindung von internationalen Organisationen im europäischen Migrationsmanagement angenommen wird, dann stellt sich im Folgenden die Frage der Jurisdiktion und völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für menschenrechtliche Verletzungen im Rahmen des Neo-Refoulement.

II. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit

Die Überprüfung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ist insbesondere deswegen relevant, weil internationale Organisationen (allen voran die IOM) als Outsourcing-Partnerin der EU im Migrationsmanagement einen großen Teil der Neo-Refoulement-Praxen übernehmen. Bei der Prüfung beschränkt sich der folgende Abschnitt auf die Frage der Rechtsbindung von internationalen Organisationen – und darunter werden nicht ihre Rechenschaftspflichten (accountability), sondern die rechtliche Komponente ihrer Verantwortlichkeit (responsibility) verstanden. Unter der Voraussetzung der Rechtsbindung an die oben genannten menschenrechtlichen Maßstäbe des europäischen Migrationsmanagements wird zunächst das Verletzungspotenzial der einzelnen Neo-Refoulement-Praxen dargestellt und dann in einem nächsten Schritt der IOM und EU zugerechnet. Eine mögliche komplementäre Staatenverantwortlichkeit[135] ist möglich, wobei es in

131 Human Rights Watch, The International Organization for Migration (IOM) and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns, online abrufbar unter https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/migrants/iom-submission-1103.htm(letzter Zugriff am 23.02.2021).

132 *Schatral:* Awareness raising campaigns against human trafficking in the Russian federation.

133 *Morris:* IOM: Trespassing on Others' Humanitarian Space?

134 *Andrijasevic/Walters:* The International Organization for Migration and the international government of borders.

135 Die Draft Articles regeln dieses in einem eigenen fünften Teil und bestimmen die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates bei Beihilfe und Unterstützung (Art. 58), Leitung und Kontrolle (Art. 59), bei Begehung einer völkerrechtlichen Handlung durch eine Internationale Organisation und der Umgehung völkerrechtlicher Verpflichtungen unmittelbar durch den Staat (Art. 61). Es gibt Autor:innen, die mit der Frage nach der Zurechnung einer Handlung zu einer internationalen Organisation die Frage nach der zusätzlichen, parallelen oder subsidiären Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten verknüpfen, so zum Beispiel *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 136; *Ruffert/Walter:* Institutionalisiertes Völkerrecht, S. 87ff.; so auch *Giegerich:* Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen; zur komplementären Staatenverantwortlichkeit siehe ansonsten *Nedeski/Nollkaemper:* Responsibility of international organizations »in connection with acts of States«.

dieser Arbeit ausschließlich um die notwendige eigenständige völkerrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Organisationen geht.[136]

Das Verletzungspotenzial kann dabei lediglich als eine hypothetische Verletzung beziehungsweise als eine abstrakte Möglichkeit von menschenrechtlichen Verletzungen durch das Neo-Refoulement dargestellt werden. Dies deckt sich mit dem Konzept dieser Arbeit, zur rechtspolitischen Diskussion um die europäische Migrationspolitik beizutragen und dem Potenzial der diffusen Menschenrechtsverletzungen des Neo-Refoulement rechtlich adäquat zu begegnen.

1. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Neo-Refoulement

Dass die Verletzung von Rechtspflichten (Rechts-)Folgen haben muss, wird im modernen Völkerrecht mit dem Begriff der »Verantwortlichkeit« umschrieben. Die Darstellung der Voraussetzungen dieser völkerrechtlichen Verantwortlichkeit (dazu a.) soll im Folgenden die Zurechnung von Neo-Refoulement-Praxen als potenzielle völkerrechtswidrige Handlung zu den internationalen Organisationen (dazu b. und c.) ermöglichen.

a. Voraussetzungen völkerrechtlicher Verantwortlichkeit internationaler Organisationen

Der Resolutionsentwurf (A/66/100) für die Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen (Articles on the Responsibility of International Organizations – DARIO) wurde von der Generalversammlung 2011 zur Kenntnis genommen.[137] Die ILC erkennt die dringende Notwendigkeit der rechtlichen Auseinandersetzung mit internationalen Organisationen, wenn sie in den allgemeinen Anmerkungen feststellt: »Given the number of existing international organizations and their ever-increasing functions, these issues appeared to be of particular importance.«[138]

Völkerrechtsdogmatisch sind die Regelungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen Sekundärnormen, die Ausdruck der Rechtsbeziehung zwischen Rechtsverletzendem:r und Rechtsverletztem:r sind, die durch Verstoß gegen eine Primärpflicht entstehen.[139] Für Staaten sind die wesentlichen Regelungen in den ARS (Draft Articles on Responsibility of States of Wrongful Acts)[140] niedergelegt, die 2001 von der UN-Generalversammlung zur

---

136 Zur Notwendigkeit eigener Verantwortlichkeit der internationalen Organisation auch *Blokker:* Member State Responsibility for Wrongdoings of International Organizations; *Wilde:* Enhancing accountability at the international level.

137 UN Doc (A/Res/66/100) mit Kommentaren vom 9.12.2011; ausführlich als Einführung auch *Möldner:* Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO.

138 UN Doc (A/Res/66/10) mit Kommentaren vom 9.12.2011, Allgemeine Anmerkungen, Absatz 1.

139 *Dörr,* Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 628.

140 Dazu ausführlich ebenda, S. 642ff.

Kenntnis genommen wurden und in weiten Teilen als Kodifizierung des geltenden Völkergewohnheitsrechts der Staatenverantwortlichkeit gelten.[141]

Die ILC hat die Articles on the Responsibility of International Organizations an den ARS orientiert, aber mit einem wichtigen Unterschied: Wegen fehlender Staatenpraxis hinsichtlich der Regelungen ist in den DARIO-Bestimmungen wohl noch kein Völkergewohnheitsrecht wiedergeben. Die ILC schreibt selbst: »The fact that several of the present draft articles are based on limited practice moves the border between codification and progressive development in the direction of the latter [...] In other words, the provisions of the present draft articles do not necessarily yet have the same authority as the corresponding provisions on State responsibility.«[142] Mit den DARIO-Bestimmungen soll die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen geregelt werden.[143] Im Übrigen werden zum Recht der Verantwortlichkeit nur Normen gezählt, die auf die Rechtsfolge der Wiedergutmachung und ihrer Durchsetzung gerichtet sind.[144]

Völkerrechtliche Verantwortlichkeit lässt sich mit *Dekker* als »synonym for the traditional international legal concepts of responsibility and/or liability. In this sense ›accountability‹ is based on the so called responsibility-for-wrongfulness doctrine and thus limited to situations in which the conduct of an international organization constitutes a breach of an applicable international obligation«[145] verstehen. Ausgangspunkt für die hier relevante rechtliche Analyse ist Art. 3 DARIO, wonach die völkerrechtswidrige Handlung einer internationalen Organisation die völkerrechtliche Verantwortung der Organisation zur Folge hat. Eine völkerrechtswidrige Handlung einer Organisation liegt nach Art. 4 DARIO dann vor, wenn ein Verhalten in Form eines Tuns oder Unterlassens

a) der Organisation nach dem Völkerrecht zurechenbar ist und
b) eine Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Organisation vorliegt.

Art. 4 DARIO gibt damit die Prüfungsfolge des folgenden Abschnitts vor. Auf eine kurze abstrakte Darstellung der rechtlichen Zurechnung einer völkerrechtlichen Handlung nach DARIO und dem Verletzungspotenzial der völkerrechtlichen

141 Ebenda, S. 626.

142 UN Doc (A/Res/66/100) vom 9.12.2011, Allgemeine Anmerkungen, Absatz 5.

143 *Dörr,* Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 688; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 39; zum Überblick über die verschiedenen Ansätze zum »Accountability«-Konzept siehe *Dekker*: Accountability of International Organisations, S. 23ff.

144 *Dörr*: Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 627; *Dörr* nennt hier als besondere Rechte der Betroffenen z.B. das Recht zur Selbstverteidigung, Art. 51 UN-Charta und besondere Pflichten von Drittstaaten, z.B. zur Nichtanerkennung durch rechtswidrige Gewalt bewirkter Gebietsanerkennungen oder die Nichtigkeit von Verträgen (Art. 53 S. 1 WVRK).

145 *Dekker*: Accountability of International Organisations, S. 21.

Verpflichtungen der IOM und der EU folgt die Anwendung auf konkrete Neo-Refoulement-Praxen (dazu b. und c.).

Die Regelungen der Zurechenbarkeit eines Verhaltens der internationalen Organisation sind in Art. 6-9 DARIO bestimmt. Danach ist das Verhalten eines Organs oder eines:r Beauftragten einer internationalen Organisation in Ausübung der Aufgaben als Handlung der Organisation zu werten und damit dieser zuzurechnen (Art. 6 DARIO). Davon sind auch Ulta-vires-Handlungen betroffen (Art. 8 DARIO). Zurechenbar ist auch das Handeln von Staatsorganen oder von Organen anderer Organisationen, die im Rahmen einer Organleihe der internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden (Art. 7 DARIO).[146]

Die Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen soll auch im Zusammenhang mit der Handlung eines Staates oder einer anderen internationalen Organisation bestehen (sekundäre Verantwortlichkeit). Damit kann eine internationale Organisation auch eine sekundäre, abgeleitete Verantwortlichkeit für durch Staaten oder andere internationale Organisationen begangene Menschenrechtsverletzungen treffen.[147] Dafür bestimmt DARIO in Art. 14 zunächst die Beihilferegelung, nach der internationale Organisationen auch dann völkerrechtlich verantwortlich sind, wenn diese einem Staat oder einer anderen internationalen Organisation bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe oder Unterstützung leisten. Als Voraussetzung nennt Art. 14 die Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung (a) und der Völkerrechtswidrigkeit der Handlung, wenn die Organisation sie selbst hätte begangen und damit eine völkerrechtliche Verpflichtung umgeht (b). Gleiche Verantwortlichkeit entsteht bei Leitung oder Kontrolle bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung, die von einem Staat oder einer anderen internationalen Organisation ausgeht (Art. 17 DARIO). Dies umfasst auch die Entscheidung einer Organisation, die die Staaten bindet und diesen keinen Gestaltungsspielraum überlässt.[148] Auch hier ist die primäre Bindung von internationalen Organisationen an die jeweilige völkerrechtliche Verpflichtung eine Voraussetzung: Art. 14-17 DARIO verlangen, dass das völkerrechtswidrige Verhalten nur dann der Organisation zugerechnet werden kann, wenn es von der Organisation selbst begangen wird.[149] Damit kommt es konkret darauf an, ob die internationale Organisation selbst an Menschenrechte gebunden ist.

Im zweiten Kapitel der Arbeit wurden die klassischen Offshoring-Maßnahmen (Remote Control und Remote Protection) das Outsourcing der Migrationskontrolle

---

146 Dazu *Dörr:* Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 689.

147 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 37.

148 *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 38, m.w.N.

149 Ebenda, S. 39; *De Schutter:* Human Rights and the Rise of International Organisations, S. 68f.

an Drittstaaten und internationale Organisationen als Praktiken des europäischen Migrationsmanagements vorgestellt. Die rechtliche und räumliche Materialisierung dieser Praxen im Transitlager führt zu einer spezifischen Verrechtlichung, die ich als Neo-Refoulement bezeichnet habe. Das Neo-Refoulement im Transitlager umfasst die in Kapitel 2, C. dargestellten Praxen. Diese beinhalten neben der Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen auch die Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr, die Verwaltung der Transitlager, die Produktion von Expert:innenwissen und die Umsetzung von Informationskampagnen. Diese nicht-hoheitlichen, nicht-formalrechtlichen und unterhalb der Eingriffsschwelle wirkenden Praxen führen im Transitlager als spezifisch verrechtlichte Praxis des Migrationsmanagements konkret zu einer Kontrolle der Migration und dadurch zur Verhinderung der Asylantragstellung an den europäischen Außengrenzen. Dieses kann in Einzelfällen potenziell in eine Verletzung der Rechte aus Art. 33 GFK, Art. 2 und 6 EMRK und Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH münden. Zu untersuchen ist, ob diese Rechtsverletzungen der IOM und der EU als internationale Organisationen im Kontext des Transitlagers potenziell zugerechnet werden können. Die dort umgesetzten Neo-Refoulement-Praxen müssen dabei als abstrakter Sachverhalt verstanden werden, der dazu dient, die potenziellen Völkerrechtsverletzungen im Transitlager komplexitätsadäquat völkerrechtlich zu erfassen.

b. Zurechnung und Verletzungspotenzial von Outsourcing-Praxen

Im Rahmen der Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Praxen nach DARIO soll es nun zunächst um die in Kapitel 2 herausgearbeiteten Outsourcing-Praxen gehen. Dabei wird untersucht, inwieweit die Kooperation der EU mit Drittstaaten und der IOM der EU zuzurechnen ist (dazu aa.).[150] Gleiches geschieht im Anschluss für die Produktion von Expert:innenwissen (dazu bb.).

Die Outsourcing-Praxis in Form von Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und der IOM ist grundsätzlich eine Handlung der EU. Sie hat als Praxis des Neo-Refoulement in Einzelfällen das Potenzial, in die Rechte aus Art. 33 GFK, Art. 2 und 6 EMRK und Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH einzugreifen. Gleiches gilt für die IOM. Diese agiert nicht nur als Adressatin der Outsourcing-Maßnahmen der EU, sondern ist eigenständige Akteurin im europäischen Migrationsmanagement. Sie pflegt nicht nur das Narrativ des »Managing Migration for the Benefit of All«, sondern setzt als Kooperationspartnerin die politischen Projekte der EU um, wobei auch dabei das Potenzial einer Rechtsverletzung der genannten Menschenrechtsregime besteht.

150 Dass die EU bei Abschluss von Kooperationsvereinbarungen als Umsetzung von Unionsrecht an ebendieses gebunden ist, soll zwar festgestellt, aber hier nicht weiter behandelt werden.

aa. Outsourcing-Praxis I: Kooperation der EU mit Niger Gemäß Art. 79 Abs. 3 AEUV kann die EU mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückführung von Drittstaatsangehörigen in ihre Ursprungs- oder Herkunftsländer schließen. In den Art. 77-80 AEUV werden die angestrebten Ziele im Bereich von Grenzkotrollen, Asyl und Einwanderung bestimmt (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und der EU die Zuständigkeit für ihre Verwirklichung zugesprochen. Zuständig für den Abschluss der Rückübernahmeabkommen ist der Rat der EU als Organ der EU (Art. 218 AEUV). Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen ist nach Art. 6 Nr. 1 DARIO der EU unproblematisch zuzurechnen.

Die Mobilitätspartnerschaften als politische Absichtserklärungen der EU mit Drittstaaten beinhalten Maßnahmen, die sowohl in die Kompetenz der EU als auch ihrer Mitgliedstaaten fallen. So schreibt die Kommission selbst: »Mobilitätspartnerschaften haben zwangsläufig eine vielschichtige Rechtsnatur, da sie eine Reihe von Komponenten enthalten, von denen einige in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und andere in die der Mitgliedstaaten fallen.«[151] Eine Zurechnung über Art. 6 DARIO kommt daher nicht in Betracht. Allerdings liegt hier eine derartige normative Kontrolle der EU vor, dass das Organ (Rat der EU) maßgeblichen Einfluss auf die Durchführung hat. Hier käme es dann zu einer Zurechnung der völkerrechtswidrigen Handlung zur EU gemäß Art. 15 DARIO.

Die behördliche Kooperation (Frontex) kann entweder über Statusvereinbarungen der EU (Art. 218 AEUV) mit dem Drittstaat oder über Arbeitsvereinbarungen (Art. 73 Abs. 4 UAbs. 1 VO 2019/1896) der Agentur mit dem Drittstaat umgesetzt werden. Ersteres wäre erneut über Art. 6 DARIO der EU zuzurechnen, Letzteres ist insofern interessant, weil hier eine europäische Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 93 Abs. 1 VO 2019/1896) handelt.

Allerdings ist das Handeln jener Institutionen, die in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nicht erwähnt werden und die Rechtsfähigkeit besitzen, diesen selbst zuzurechnen, auch wenn sie nicht in einem politischen Sinn »Organe« der EU sind.[152] Nach *Nettesheim* gilt dies insbesondere für die Agenturen, Ämter und Behörden, die in ihrem Gründungsstatut mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet worden sind.[153] Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit über DARIO wäre danach für Frontex nicht anwendbar, weil die Agentur keine internationale Organisation ist. Die Zurechnung einer potenziellen völkerrechtswidrigen Handlung könnte über die europäische Rechtsordnung an Frontex erfolgen.[154]

---

151 KOM(2007) 248, S. 3.

152 *Nettesheim*: Das Recht der Europäischen Union, Art. 13 EUV, Rn. 8.

153 Ebenda.

154 Dazu ausführlich *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 333ff., m.w.N.

Bezüglich der aus den Kooperationen entstehenden Folgemaßnahmen muss zwischen der Umsetzung durch eine andere internationale Organisation und der Umsetzung durch einen Drittstaat unterschieden werden. Für mögliche völkerrechtswidrige Handlungen ist in beiden Fällen nach Art. 14 DARIO über die Beihilfekonstruktion die EU verantwortlich, wenn sie in Kenntnis von den Umständen der völkerrechtswidrigen Handlung handelt und diese auch dann völkerrechtswidrig wäre, wenn sie sie selbst begehen würde.

bb. Outsourcing-Praxis II: Produktion von Expert:innenwissen Zu prüfen ist auch, wem die Neo-Refoulement-Praxis der Produktion von Expert:innenwissen zuzurechnen ist. Hier ist zunächst wieder an eine Zurechnung über Art. 6 DARIO zu denken. Expertisen im Migrationsmanagement für die Migration Governance Indicators (MGI) werden durch das Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) der IOM erarbeitet.[155] Zuständig für die Erstellung des Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) ist dabei die Migrant Protection and Assistance Division die eine Unterabteilung des Departments of Migration Management der IOM ist. Sowohl bei Erstellung der MGI als auch bei der Erstellung des Framework wird also die internationale Organisation tätig, weswegen ihr die Neo-Refoulement-Praxis, in der die Expert:innenproduktion einen grundlegenden Beitrag leisten, gemäß Art. 6 DARIO zugerechnet werden kann.

c. Zurechnung und Verletzungspotenzial von Offshoring-Praxen

In diesem Abschnitt soll die Zurechnung der Offshoring-Praxen aus Kapitel 2 zur IOM und EU untersucht werden. Dabei soll es um die Umsetzung von Informationskampagnen (dazu aa.) und die Errichtung und Unterhaltung von Transitlagern sowie um die dortige Umsetzung von Rückkehrpolitik (dazu bb.) gehen. Diese Praxen des Neo-Refoulement führen im Transitlager als spezifisch verrechtlichte Praxis des Migrationsmanagements konkret zu einer Kontrolle der Migration und dadurch zu der Verhinderung der Asylantragstellung an den europäischen Außengrenzen. Beides kann in Einzelfällen in eine potenzielle Verletzung der Rechte aus Art. 33 GFK, Art. 2 und 6 EMRK und Art. 18 und 19 Abs. 1, 2 GrCH münden.

aa. Offshoring I: Umsetzung von Informationskampagnen Fraglich ist, ob die Informationskampagnen, die als Remote-Control-Strategie eine Neo-Refoulement-Praxis der europäischen Migrationsmanagements und damit eine potenzielle völkerrechtswidrige Handlung darstellen, der IOM zugerechnet werden können. Die IOM setzt Informationskampagnen um und bietet über ihre lokalen Büros eine

155 https://gmdac.iom.int/about-gmdac (letzter Zugriff am 19.02.2021).

starke lokale Implementation der Kampagnen an.[156] Finanziert werden die Informationskampagnen von europäischen Staaten und der Kommission.[157] Zum einen könnte die Handlung über Art. 6 DARIO hier wieder der internationalen Organisation zugerechnet werden, weil diese in Ausübung ihrer Aufgaben – die IOM ist Dienstleisterin für ihre Mitgliedstaaten – handelt und Träger:in der Kampagnen ist. Zum anderen bestände auch die parallele völkerrechtliche Verantwortung der europäischen Staaten und der EU. Im Falle der Finanzierung der Kampagne durch die europäischen Staaten käme die Verantwortlichkeit über Art. 58 DARIO im Rahmen der Unterstützung bei Begehung der völkerrechtswidrigen Handlung durch die IOM in Betracht. Der EU käme über die Beihilfehandlung nach Art. 14 DARIO eine völkerrechtliche Verpflichtung zu.

bb. Offshoring II: Verwaltung von Transitlagern und Umsetzung »freiwillige« Rückkehr Zu prüfen ist auch, ob die Kooperation der EU mit der IOM, unabhängig von der konkreten Umsetzung im Transitlager, eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EU im Einzelfall hervorrufen kann. Diese Kooperation soll konkret anhand der Verwaltung der Transitlager und der Umsetzung der »freiwilligen« Rückkehr durch die IOM untersucht werden.

Die Outsourcing-Praxis in Form von Kooperationsabkommen mit der IOM ist als Neo-Refoulement-Praxis eine potenziell völkerrechtswidrige Verletzungshandlung der EU. Die Kooperation der EU (konkret der Organe Generaldirektion Migration und Inneres [DG Home], Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung [DG DEVCO], Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe [DG ECHO] und Europäischer Auswärtiger Dienst [EEAS]) mit der IOM basiert auf dem Framework for Strategic Partnership aus Juli 2012.[158] Bezüglich des Ziels heißt es dort:

> »Mutually beneficial, non-exclusive strategic cooperation between the IOM, the European Commission services and the EEAS will provide a partnership framework which will allow partners to consolidate, further develop and structure their cooperation on migration issues to the benefit of all involved parties. A main objective of this framework will be to coordinate more purposefully the regular contacts and cooperation between various parts of the European Commission, the EEAS and IOM, without prejudice to existing arrangements.«[159]

---

156 *Nieuwenhuys/Pécoud*: Human Trafficking, Information Campaigns and Strategies of Migration Control, S. 1677.

157 Ebenda, S. 1677f.

158 Brief vom 12.7.2012 von EU-KOM, EEAS an die IOM, Dok.Nr: HOME.02 RR/cd ARES(2012)577817.

159 Ebenda.

Als konkretes Beispiel können hier die sich aus der EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration und dem European Union Emergency Trust Fund for Afrika im Rahmen des Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) finanzierten und von der IOM verwalteten Transitlager in Niger genannt werden.

Die Frage nach der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der EU für potenziell völkerrechtswidrige Handlungen der IOM im Rahmen der Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration im Rahmen des MRRM ist auch hier anhand der allgemeinen Zurechnungsnorm von Art. 6 DARIO zu bewerten.

Im Falle der Verwaltung von Transitlagern in Niger durch die IOM greift die allgemeine Zurechnungsregelung des Art. 6 DARIO, weil die Transitlager durch das Personal der IOM verwaltet werden. Die Zurechnungsfrage der potenziell völkerrechtswidrigen Handlung kann allerdings nicht pauschal geklärt werden, weil die rechtlichen Strukturen in den Lagern, die es der IOM erlauben, dort hoheitsähnliche Aufgaben zu übernehmen, nicht transparent sind.[160]

Möglich erscheint auch eine parallele Verantwortlichkeit der IOM mit Niger (Art. 15 DARIO) als dem Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die Neo-Refoulement-Praxis stattfindet.[161] Danach ist eine internationale Organisation, die einen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung leitet und kontrolliert, dafür dann verantwortlich, wenn sie dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut und die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn sie sie selbst begehen würde. Für die Migrant:innen, die sich im Transitlager der IOM befinden, und auch für das Transitlager selbst bleibt Niger daher grundsätzlich rechtlich verantwortlich.

Die in dieser Arbeit als Teil der Neo-Refoulement dargestellten AVRR-Programme der IOM gewährleisten den Transport und die Reintegration irregularisierter Migrant:innen in die Herkunfts- oder Drittstaaten. AVRR-Programme der IOM werden im europäischen Migrationsmanagement integriert im Rahmen des EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration und des Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) durchgeführt. Weil die IOM den Rücktransport und die Reintegration übernimmt, ist ihr dieses Verhalten unproblematisch über Art. 6 DARIO zuzurechnen. Die EU finanziert über die genannten Instrumente die AVRR-Programme, sodass man auch hier im konkreten Fall von einer Beihilfehandlung nach Art. 14 DARIO ausgehen kann.

---

160 *Wilde:* Quis Custodiet Ipsos Custodes?, S. 111; *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 66.

161 So für die Flüchtlingslager des UNHCR *Janik:* Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, S. 65ff.

2. Zurechnung potenziell völkerrechtswidriger Handlungen über DARIO

Potenzielle völkerrechtswidrige Handlungen sind den internationalen Organisationen über Art. 6 DARIO oder aber über die Art. 14ff. DARIO als Beihilfehandlung zuzurechnen. Dies eröffnet aufgrund der fehlenden Qualifikation als Völkergewohnheitsrecht zumindest *de lege ferenda* die Möglichkeit der Verantwortlichkeit der internationalen Organisationen auch unterhalb der Verletzungsschwelle.[162]

B. Jurisdiktion und öffentlich-rechtlicher Gewaltbegriff

Im folgenden Abschnitt wird zunächst der Jurisdiktionsbegriff in extraterritorialem,[163] menschen- und flüchtlingsrechtlichem Kontext geklärt (dazu I.) und dann die Jurisdiktion europäischer Gerichte im Migrationsmanagement überprüft (dazu II. und III.). In diesem Zusammenhang findet schließlich eine Zuspitzung auf das Problem des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs statt (dazu IV.).

I. Jurisdiktionsbegriff

Insbesondere über den Nutzen und die Notwendigkeit des Begriffs für die Verantwortlichkeit von Verstößen gegen Menschen- und Flüchtlingsrechte herrscht Uneinigkeit.[164] Dabei finden sich Argumente zu der fehlenden Notwendigkeit der Jurisdiktion,[165] über die Skepsis bezüglich eines verallgemeinernden Konzepts in Bezug auf die verschiedensten menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen[166] bis hin zu Autor:innen, die die Jurisdiktion als Grundlage für das Verhältnis zwischen Menschenrechtsberechtigten und -verpflichteten sehen.[167]

Nach völkerrechtlichen Grundsätzen[168] unterliegen alle Personen, die sich auf dem Territorium des Staates befinden, auch seiner Jurisdiktion. Territorialität generiert in diesem Zusammenhang aber nur die widerlegbare Vermutung für die Existenz einer Verbindung zwischen Individuum und Staat. Diese fehlt von vorneherein in extraterritorialen Situationen wie dem europäischen Migrationsma-

---

162 Für die sekundäre Verantwortlichkeit von internationalen Organisationen siehe ebenda, S. 39.

163 Zur Extraterritorialität ausführlich *Jankowska-Gilberg:* Extraterritorialität der Menschenrechte, S. 23ff.

164 Als Überblick zu den unterschiedlichen Verständnissen von Jurisdiktion *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 386.

165 *Scheinin:* Just another word?

166 Darauf beziehend *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 396.

167 *Besson:* The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights.

168 Dazu siehe ausführlich *Jankowska-Gilberg:* Extraterritorialität der Menschenrechte, S. 25ff.

nagement und wird von der Rechtsprechung über das Konstrukt der »effektiven Kontrolle« auch auf extraterritoriale Gebiete erweitert.

II. Jurisdiktion im Transitlager

Die Refoulement-Verbote aus EMRK, GFK und GrCH sind dem Grunde nach auf das Territorium der jeweiligen Konventionsstaaten begrenzt. Weil die Offshoring-Praxen auch eine extraterritoriale Anwendbarkeit der einzelnen Schutznormen voraussetzen, ist die Jurisdiktionsverantwortlichkeit der Hoheitsträger:innen auch außerhalb des jeweilig definierten territorialen Schutzbereichs durch die Rechtsprechung für alle drei Menschenrechtsregime ausbuchstabiert worden.

Als abstrakter Maßstab zur Jurisdiktion und damit zur Annahme von hoheitlicher europäischer Gewalt gilt dabei die »effektive Kontrolle über ein Gebiet eines anderen Staates«. Dies soll im Folgenden als allgemeine Jurisdiktionsvoraussetzung der relevanten Menschenrechtsregime von EMRK, GFK und GrCH herausgearbeitet werden.

1. EMRK

Art. 1 der EMRK lautet in der deutschen nicht-amtlichen Übersetzung: »Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.« Diese Vorgaben, die bezüglich der migrationsrechtlichen Maßnahmen (Auslieferung, Ausweisung, Abschiebung) für die Situation entwickelt wurden, in der sich die Person bereits auf dem Territorium des handelnden Staates befindet, müssten auch für die extraterritorialen Praxen des europäischen Migrationsmanagements in Drittstaaten Anwendung finden.

Art. 1 EMRK regelt, dass Staaten »allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden« Personen (»everyone within [the High Courts] jurisdiction«) die Menschenrechte der EMRK verleihen. Allein der Terminus »Jurisdiction« ist damit für die Verantwortung eines Staates für die Verletzung menschenrechtlicher Verpflichtungen maßgebend.[169] In der *Bankovic*-Entscheidung[170] beruft sich der EGMR in der Auslegung auf die völkerrechtliche Bedeutung des Jurisdiktionsbegriffs[171], was in der Völkerrechtsliteratur jedoch eher kritisch aufgenommen wurde.[172]

Dies bedeutet für das extraterritoriale europäische Migrationsmanagement Folgendes: Solange Akte außerhalb des europäischen Territoriums, aber unter

169 *Jankowska-Gilberg:* Extraterritorialität der Menschenrechte, S. 136.

170 Kritisch *Lawson:* Life after Bankovic.

171 Zur Kritik siehe *Jankowska-Gilberg:* Extraterritorialität der Menschenrechte, S. 138ff.

172 M.w.N. ebenda, S. 141.

Hoheitsgewalt ausgeübt werden, ist ein Konventionsstaat der EMRK im Grundsatz auch für das Handeln seiner Organe und Institutionen verantwortlich.[173] Dieses ist Ausdruck seiner Jurisdiktion.[174] Jurisdiktion dient damit als Anwendungsschwelle[175] der Rechte der EMRK und erweitert die Verpflichtungen der Konventionsstaaten auf die Bereiche, in denen sie *de facto* und *de jure* dazu in der Lage sind, diesen Verpflichtungen nachzukommen.[176] Jurisdiktion liegt nach dem EGMR dann ausnahmsweise[177] vor, wenn Organe des Konventionsstaates über ein Gebiet die »effektive Gesamtkontrolle« (»effective overall control«[178]) ausüben oder einzelne Personen oder Personengruppen der *»Gewalt und Kontrolle«* (*»authority and protection«*[179]) seiner Amtsträger:innen unterliegen[180] (im Folgenden immer »effektive Kontrolle«).

Für die »wirksame Gesamtkontrolle« über ein Gebiet berücksichtigt der EGMR den Umfang der militärischen Präsenz und die wirtschaftliche und politische Unterstützung der lokalen Verwaltung des konventionsverpflichteten Staates.[181] Direkter physischer Kontakt zu den Betroffenen ist dabei nicht immer notwendig, solange die Kontrolle über die Person effektiv bleibt.[182]

»Authority and Protection« besteht nach dem EGMR zum einen dann, wenn ein Mitgliedstaat der EMRK mit Zustimmung oder Duldung eines Drittstaats

173 EGMR Bankovic v. Belgien und 16 anderen, Nr. 52207/99; *Meyer-Ladewig/Nettesheim:* Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 1 EMRK, Rn. 30.

174 Dazu ausführlich *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 272ff.; *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 396ff., m.w.N.; *Biehl:* Die Europäische Menschenrechtskonvention in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, S. 43ff.; *Besson:* The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights; *Lawson:* Life after Bankovic.

175 Dazu kritisch *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 273ff.

176 *Johann*, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Art. 1 EMRK, Rn. 18.

177 EGMR, Al-Skeini and others v. The United Kingdom, Nr. 55721/07; dazu siehe ausführlich *Jankowska-Gilberg:* Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?, und *Milanovic:* Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg.

178 EGMR Bankovic v. Belgien und 16 anderen, Nr. 52207/99; *Meyer-Ladewig/Nettesheim:* Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 1 EMRK, Rn. 31.

179 EGMR, Öcalan, Nr. 46221/99.

180 EGMR, Al-Skeini and others v. The United Kingdom, Nr. 55721/07; EGMR Hirsi and Others v. Italien, Nr. 27765/09; Besprechung des Urteils ausführlich bei *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 289ff.; zuletzt EGMR, Ilias and Ahmed v. Ungarn, Nr. 47287/15; kritisch hierzu siehe *Pichl*: Alles eine Frage der eigenen »Wahl«?; *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 398ff.

181 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 245f., m.w.N.

182 EGMR, Woman on Waves v. Portugal, Nr. 31276/05.

Regierungs- oder Verwaltungsbefugnisse ausübt,[183] zum anderen auch dann, wenn Organe eines Mitgliedstaats über eine Person oder Personengruppe unmittelbare psychische Gewalt ausüben.[184] Während das Territorialprinzip des Völkerrechts davon ausgeht,[185] dass also jeder Staat nur auf seinem eigenen Territorium unbeschränkt Hoheitsmacht ausübt, geht der EGMR davon aus, dass die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsmacht im Sinne des Art. 1 EMRK grundsätzlich möglich, aber gegenüber der Territorialhoheit des anderen Staates nachrangig ist und nur dann Hoheitsgewalt ausgeübt werden kann, wenn Letzterer es gestattet.[186]

Relevant für das Neo-Refoulement ist auch die Rechtsprechung des EGMR in Sachen *Issa ./. Turkey*. Dort formulierte der EGMR ein menschenrechtliches Umgehungsverbot für extraterritoriales Handeln.[187] Art. 1 EMRK umfasse das Verbot, dass Konventionsstaaten die Rechte und Pflichten, die ihm auf dem eigenen Territorium durch die EMRK auferlegt sind, durch Verlagerung der Handlung auf extraterritoriales Gebiet, umgehen.[188]

Für Grenzschutzmaßnahmen mit hoheitlichem Charakter von Konventionsstaaten der EMRK auf dem Territorium von Drittstaaten hat der EGMR entschieden, dass diese einen funktionalen Territorialbezug haben. Dieser relativiere die Extraterritorialität und führe zur Anwendbarkeit der EMRK.[189] Zu der Frage, ob Maßnahmen unterhalb dieses Eingriffsmaßstabs (zum Beispiel reine Patrouillen) entsprechende hoheitliche Maßnahmen sind und deswegen überhaupt vom Anwendungsbereich des Art. 1 EMRK umfasst sind, hat sich der EGMR bisher nicht geäußert.[190]

2. GFK

Das Non-Refoulement-Prinzip aus Art. 33 GFK beansprucht auf europäischem Territorium volle Geltung, da alle Mitgliedstaaten der EU der GFK beigetreten sind. Im Falle des europäischen Migrationsmanagements ist allerdings die Frage interessant, ob Art. 33 Abs. 1 GFK auch außerhalb des europäischen Territoriums anwend-

183 Anders noch Bankovic-Entscheidung im Jahre 2001, EGMR, Bankovic and Others v. Belgium and 16 other contraction States, Nr. 52207/99 (Große Kammer), Rn. 61ff.; *Meyer-Ladewig/Nettesheim*: Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 1 EMRK, Rn. 32.

184 *Meyer-Ladewig/Nettesheim:* Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 1, Rn. 32.

185 EGMR Bankovic v. Belgien und 16 anderen, Nr. 52207/99.

186 Ebenda; *Fischer-Lescano/Löhr*: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, S. 14.

187 EGMR, Issa and Others/Turkey, No. 31821/96.

188 *Fischer-Lescano/Löhr:* Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See; *Weinzierl/Lisson:* Border management and human rights, S. 43.

189 EGMR, Xhavara u.a. ./.Italien und Albanien, Nr. 39473/98.

190 *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 196.

bar ist – dies ist im Ergebnis anzunehmen.[191] Dafür spricht neben dem Wortlaut (»[…] über die Grenzen von Gebieten […]«) und dem Sinn und Zweck der Vorschrift (Schwerpunkt auf Effektivität des gewährten Schutzes)[192] auch, dass Art. 33 GFK – anders als zum Beispiel die Art. 14-19 GFK – keine örtliche Eingrenzung des Verbots des Refoulement nennt:[193] »On the contrary, it prohibits the return of refugees ›in any manner whatsoever‹.«[194]

Die einzige territoriale Einschränkung der Anwendung des Art. 33 GFK besteht durch Art. 1 A Ziff. 2 der GFK. Danach schützt die GFK nur solche Geflüchtete, die sich außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.[195] Diese Einschränkung ist vorliegend für das Neo-Refoulement weniger von Bedeutung. In Abgrenzung zu den Flüchtlingslagern, die vor allem intern Vertriebene (Internally Displaced Persons, IDPs) aufnehmen und bei denen sich deswegen die Frage stellt, ob die Menschen unter den Schutz der GFK fallen, sind Transitlager Orte für Rückgeschobene und auf dem Weg Richtung Europa Gestrandete. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass sich in den Transitlagern in Niger Menschen nigrischer Staatsangehörigkeit aufhalten, ist davon auszugehen, dass die GFK bezüglich des Schutzes aus Art. 33 GFK auf die Praktiken des Neo-Refoulement anwendbar ist.

Damit ist auch im Rahmen des Art. 33 GFK nicht der Ort entscheidend, an dem sich der:die Betroffene der staatlichen Maßnahme befindet, sondern die Jurisdiktion staatlicher Organe über den:die Betroffene (»[…] relationship between the individual and the State concerned«[196] oder »[…] they were under the effective control of, or were affected by those acting on behalf of, the State in question«[197]).

---

191 *Lauterpacht/Bethlehem:* The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, S. 108ff.; *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 253ff.; *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 244; *Weinzierl*: The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders; dazu ausführlich und m.w.N. *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 186ff.; *Diehl*, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 19ff., m.w.N; UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligation under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugee and Its 1967 Protocol, 26.01.2007; andere Ansicht *Beuhausen*, ZAR 2010, 45, Rn. 48ff. unter Bezugnahme auf den US-Supreme Court (Sale v. Haitian Centers Council, Inc – 509 U.S. 155 (1993), vom 2.3.1993).

192 *Diehl*, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Art. 33 GFK, Rn. 11; so auch Fischer-Lescano/Löhr: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, S. 24.

193 *Goodwin-Gill:* The Haitian Refoulement Case, S. 103ff.

194 Ebenda, S. 103ff.

195 Dazu ausführlich *Hathaway:* The rights of refugees under international law, S. 307ff.

196 *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 245, m.w.N.

197 *Lauterpacht/Bethlehem:* The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, S. 110.

Damit ist in Bezug auf den Flüchtlingsschutz der GFK bei den Neo-Refoulement-Praktiken des europäischen Migrationsmanagements nicht die Territorialverantwortlichkeit, sondern die Jurisdiktionsverantwortlichkeit der entscheidende Anknüpfungspunkt für die extraterritoriale Anwendbarkeit des Non-Refoulement-Prinzip des Art. 33 der GFK.[198] Hierbei wird zur Auslegung die Rechtsprechung des EGMR herangezogen,[199] sodass hier auf die entsprechenden Ausführungen im vorgegangenen Abschnitt verwiesen werden kann.

3. GrCH

Der Anwendungsbereich der GrCh ist in Art. 51 GrCH bestimmt, enthält aber ausschließlich Regelungen zur institutionellen Anwendbarkeit und bestimmt den Kreis der Grundrechtsverpflichteten.[200]

In Bezug auf das extraterritoriale europäische Migrationsmanagement ist relevant, dass die EU-Grundrechte im Geltungsbereich des Unionsrechts (Art. 52 EUV/Art. 355 AEUV) Anwendung finden.[201] Es bedürfe eines »[…] räumlichen Bezug(s) zum Gebiet der Gemeinschaft«,[202] dies entspricht dem Jurisdiktionsverständnisses des EGMR in Bezug auf die EMRK. Darüberhinausgehende Bestimmungen zum räumlichen Anwendungsbereich enthält die GrCH nicht und auch der EuGH hat hierzu noch nicht abschließend Stellung genommen. Die Frage nach einer extraterritorialen Geltung der GrCh ist daher noch nicht geklärt.[203]

Jarass meint, dass zumindest bei der Abwehrfunktion von Grundrechten auch Hoheitsakte der Grundrechtsverpflichteten erfasst sein dürften, die außerhalb des europäischen Territoriums stattfinden.[204] Dies ist im Unterschied zum EGMR, der auf die effektive Kontrolle (der Hoheitsgewalt) eines Grundrechtsverpflichteten abstellt, ein offeneres Verständnis der räumlichen Anwendbarkeit der GrCH.[205]

---

198 *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1245.

199 *Lauterpacht/Bethlehem:* The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, S. 110; *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 245; *Fischer-Lescano/Löhr:* Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, S. 8, m.w.N.

200 Ausführlich *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 289ff.

201 *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Art. 51 GrCH, Rn. 44; Art. 52 EUV und Art. 355 AEUV enthalten allein Kompetenznormen der EU als internationale Organisation, welcher nur ein durch ihre Mitgliedstaaten vermitteltes Hoheitsgebiet zukommt, *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 197.

202 *EuGH*, C-36/74, Rn. 28 f; *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Art. 51 GrCH, Rn. 44.

203 *Schwerdtfeger*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage, 2019, Art. 51, Rn. 62.

204 *Jarass*: Charta der Grundrechte der EU, Art. 51 GrCH, Rn. 39.

205 Ebenda, Rn. 44.

Lehnert stellt hingegen wegen fehlender eigenständiger Dogmatik bei Festlegung des räumlichen Anwendungsbereichs der GrCH maßgeblich auf die EMRK ab und greift auf die Erkenntnisse zu Art. 1 EMRK zurück.[206] Wegen des maßgeblichen Abstellens der GrCH aus Art. 52 Abs. 3 GrCH auf die EMRK kann bei Jurisdiktion der handelnden Organe grundsätzlich von einer territorialen Unbeschränktheit der Verpflichtungen ausgegangen werden.[207] Argumentativ wird dabei auf die Entstehungsgeschichte der GrCH abgestellt, welche zeigt, dass »[…] in wesentlichen Teilbereichen die EMRK Pate gestanden hat.«[208] Der Einfluss der EMRK ist nicht nur im gleichen Wortlaut mancher Bestimmungen sichtbar, sondern auch, weil der 5. Abschnitt der Präambel der GrCH neben der EMRK auch die Rechtsprechung des EGMR als mitkonstituierendes Element der Grundrechte nennt.[209]

Fischer-Lescano/Tohidipur stellen in Bezug auf die Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon fest, dass Art. 51 GrCH nicht auf das Territorium, sondern auf die verpflichteten Hoheitsträger:innen abzielt.[210] Die Heranziehung der EMRK ist nicht auf das materielle Recht beschränkt, weswegen die Grundsätze der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK zu den vom EuGH zu beachtenden Rechtnormen im Bereich des europäischen Grundrechtsschutzes gehören.[211]

Auch der EuGH hat zur räumlichen Anwendung, allerdings zu Art. 277 EGV a.F (Art. 355 AEUV/Art. 52 EUV), entschieden, dass der dort genannte Geltungsbereich nicht ausschließe, »[…] daß die Regeln des Gemeinschaftsrechts auch außerhalb des Gemeinschaftsgebiets Wirkungen entfalten können.«[212] Das Gemeinschaftsrecht sei auch außerhalb des Gemeinschaftsgebiet anwendbar, wenn ein sachlicher[213] und hinreichend enger Bezug zum Gemeinschaftsrecht vorliege.[214]

Zumindest für Art. 19 Abs. 1, 2 GrCH ergibt sich die extraterritoriale Anwendbarkeit nach den Maßgaben der EMRK unstreitbar schon aus Art. 52 Abs. 3 GrCH. Danach haben gleichlautende Regelungen der EU-Grundrechtecharta die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sich diese aus der EMRK ergeben.[215]

---

206 *Lehnert:* Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, S. 196.

207 Ebenda, S. 196f., m.w.N.

208 *Grabenwarter/Pabel:* Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch, § 4, Rn. 6.

209 Ebenda, § 4, Rn. 6.

210 *Fischer-Lescano/Tohidipur:* Europäisches Grenzkontrollregime, S. 1247.

211 Ebenda, S. 1248.

212 EuGH, Urteil vom 30.4.1996, C-214/94, Rn. 14

213 *Fischer-Lescano/Löhr:* Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, S. 18.

214 EuGH, Urteil vom 30.4.1996, C-214/94, Rn. 15

215 *Jarass:* Charta der Grundrechte der EU, Art. 19 GrCH, Rn. 1.

III. Effektive Kontrolle?

Um Verstöße gegen die Non-Refoulement-Gebote aus der EMRK, GFK und GrCH festzustellen, müssten die Neo-Refoulement-Praxen die erforderliche Anwendungsschwelle der »effektiven Kontrolle« überschreiten. Die Jurisdiktion europäischer Gerichte über Neo-Refoulement-Praxen der EU und der IOM scheitert allerdings an der »effektiven Kontrolle« als Maßstab hoheitlicher europäischer Gewalt. Und dennoch wirken die Neo-Refoulement-Maßnahmen *de facto* so, dass sie eine Asylantragstellung auf europäischem Territorium zu verhindern versuchen.

Jurisdiktion im Transitlager in Niger entsteht bei »effektiver Gesamtkontrolle« über das Transitlager oder aber dann, wenn die Menschen in den Transitlagern unter der Gewalt und Kontrolle der Amtsträger:innen stehen. Als Maßstab dient hier die militärische Präsenz sowie die wirtschaftliche und politische Unterstützung der lokalen Verwaltung.[216]

Die klassischen Remote-Control- und Remote-Protection-Praxen der EU im europäischen Migrationsmanagement entsprechen als unmittelbare und staatliche Maßnahmen klassischen Grenzkontrollmaßnahmen der EU und damit dem Eingriffsmaßstab der »effektiven Kontrolle«.[217] Die EU als internationale Organisation supranationaler Art kann gemäß Art. 288 AEUV über Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen hoheitlich handeln. Zudem kann sie im Rahmen ihrer – von den Mitgliedstaaten – übertragenen Kompetenzen nach dem AEUV handeln und gemäß Art. 216 Abs. 1 AEUV mit Drittstaaten und internationalen Organisationen internationale Abkommen schließen, wenn die Verträge dies vorsehen. Die Abschlüsse von Verträgen und Abkommen im Kontext des Migrationsmanagements sind klassische hoheitliche Handlungen, die in jedem Fall eine »effektive Kontrolle« im oben genannten Sinne ausüben. Für die Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten ergibt sich der hoheitliche Charakter aus Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 218 AEUV. Innerhalb dieses Rahmens kann die EU als internationale Organisation hoheitlich handeln.

Die Kooperation der EU[218] mit der IOM basiert auf dem EU-IOM Strategic Cooperation Framework aus Juli 2012[219] und kann im Rahmen der EU-IOM Joint

---

216 So *Goodwin-Gill/McAdam: Non-Refoulement* in the 1951 Refugee Convention, S. 245f., m.w.N.

217 Zu den klassischen Remote-Control-Maßnahmen und deren Eingriffe in GFK, EMRK und GrCH siehe *Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 298, m.w.N.

218 Konkret die Generaldirektionen als Unterorgane der Kommission, DG Home, DG DEVCO, DG ECHO und EEAS

219 Brief vom 12.7.2012 von EU-KOM, EEAS an die IOM, Dok.Nr: HOME.02 RR/cd ARES(2012)577817, der Schriftwechsel zur Begründung der Kooperation zwischen IOM und der EU liegt der Autorin zum Teil vor. Auch diese Dokumente waren nicht öffentlich und sind teilweise geschwärzt über die Transparenzanfrage zugänglich gemacht worden.

Initiative for Migrant Protection and Reintegration und dem EU Emergency Trust Fund for Africa im Rahmen des vom Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) finanzierten und von der IOM verwalteten Transitlager in Niger konkretisiert werden.[220] Die Kooperation mit der IOM ist über Art. 216 Abs. 1 AEUV als souveräne hoheitliche Handlung zu charakterisieren.

In Bezug auf die Finanzierung des Transitlagers über den European Union Trust Fund for Africa im Rahmen der EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration stellt sich die Situation hingegen anders dar. Diese hat den Charakter einer unionalen hoheitlichen Handlung, erreicht aber die Anwendungsschwelle der »effektiven Kontrolle« im Sinne der oben dargestellten Jurisdiktionsbegriffs der herrschenden Meinung nicht.

Andere Neo-Refoulement-Praxen der EU – die Verwaltung des Transitlagers, die Umsetzung der Programme der »freiwilligen« Rückkehr der EU im Transitlager und die Informationskampagnen – werden von der IOM (und von Drittstaaten) umgesetzt. Die Outsourcing-Praxen des europäischen Migrationsmanagements an internationale Organisationen führen dazu, dass keine – im klassischen Sinne – staatlich-autoritären und damit gerichtlich überprüfbaren Handlungen vorliegen. Und selbst wenn dies der Fall wäre, dann würden die Neo-Refoulement-Praxen den in der Praxis herkömmlichen Maßstab an »effektiver Kontrolle« nicht erreichen. Damit erfüllt dann auch die Offshoring-Strategie ihren Zweck: der extraterritoriale jurisdiktionale Link, der gegenüber der territorialen Anwendbarkeit der EMRK deutlich erhöht ist, wird nicht erreicht und damit der Jurisdiktion des EGMR und der europäischen Gerichtsbarkeit entzogen. Denn, anders als Staaten kann die IOM nach herkömmlicher Meinung nicht einmal im Sinne der Umsetzung souveräner Autorität gegenüber den Migrant:innen hoheitlich handeln. Sie hat als partielles Völkerrechtssubjekt weder Staatsgebiet noch Staatsangehörige und keine Möglichkeit, die damit verbundenen Hoheitsrechte auszuüben.

Die einzelnen Praxen als zahlreiche geringfügige Eingriffe wirken jedoch kumuliert wie eine neuartige Form der Gewalt. Sie sind nicht-hoheitlich, weil internationale Organisationen handeln. Sie sind ständig nicht-rechtsförmlich und wirken unterhalb des klassischen öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs. Ohne eine

---

220 Dabei interessiert nicht, ob die Kooperationsvereinbarungen mit den Drittstaaten und internationalen Organisationen selbst gegen Menschen- und Flüchtlingsrechte verstoßen. Diese können zumindest menschen- und flüchtlingsrechtsadäquat ausgelegt werden, wie es die Kämpfe um die Aufnahme von Due-Diligence-Pflichten der EU im Kontext des Migrationsmanagements (*Gammeltoft-Hansen/Hathaway:* Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence; *Ferstman:* Human Rights Due Diligence Policies Applied to Extraterritorial Cooperation to Prevent »Irregular« Migration; *Jarass:* Charta der Grundrechte der EU, Art. 51 GrCH, Rn. 46.) und der Menschenrechtsklauseln in den Frontex-Verordnungen (*Moreno-Lax:* Accessing Asylum in Europe, S. 160ff., S. 197) zeigen.

souveräne Autorität kann allerdings nach der dargestellten herkömmlichen Auffassung keine extraterritoriale Jurisdiktion europäischer Gerichte im oben genannten Sinne entstehen. Um allerdings zu verhindern, dass das Refoulement-Verbot umgangen wird, muss ein Verständnis von öffentlich-rechtlicher Gewalt entwickelt werden, dass die dargestellten Maßnahmen menschenrechtsadäquat einhegen kann.

Die Unterbringung in den Transitlagern ist formal freiwillig und dient einzig der Rückkehr in die Heimatländer der betroffenen Menschen. Der Vergleich mit der Rechtsprechung zu den Transitzonen in Ungarn und in Flughäfen zeigt, dass es entscheidend auf die Wahlmöglichkeit des rechtmäßigen Verlassens der Transitzone ankommt. Im Transitlager in Niger besteht weder eine rechtliche Verpflichtung, sich ständig im Lager aufzuhalten, noch das Verbot, dieses in welche Richtung auf immer zu verlassen. Die Anwendungsschwelle von »effektiver Kontrolle«, wie es die Rechtsprechung in Auslegung der Normen der EMRK, GFK und GrCH entwickelt hat, wird damit nicht erreicht. Gleiches gilt für die Umsetzung der AVRR-Programme im Transitlager: Reintegrationsunterstützung im Transitlager ist formal freiwillig, dient aber im Migrationsmanagement trotzdem sehr effizient der Steuerung und Verhinderung der Migration.

Schließlich sind die Transitlager auch Orte der Informations-, Wissens- und Diskursproduktion über das europäische Migrationsmanagement, welche Migrationsverhinderung nach Europa normalisiert und ein klassisches Remote-Control-Instrument des europäischen Migrationsmanagements darstellt. Gerade Informationskampagnen dienen dazu, Drittstaatsangehörige durch gezielte Informationen – und eben nicht durch den klassischen hoheitlich-finalen Eingriff – von der Migration nach Europa abzuhalten. Daher ist festzustellen, dass Neo-Refoulement-Maßnahmen des europäischen Migrationsmanagements ohne die klassischen hoheitlichen Maßnahmen des Refoulement auskommen.

Damit wird auch am Beispiel des Transitlagers in Niger deutlich, dass die oben genannte Kritik an der Jurisdiktionsrechtsprechung des EGMR zutrifft. Die Schwerpunktsetzung auf die *De-facto*-Gewaltausübung gegenüber Migrant:innen und Geflüchteten führt zu einer Rechtsschutzlücke, die durch Zusammenarbeit mehrerer staatlicher und nicht-staatlicher Akteur:innen im Rahmen des europäischen Migrationsmanagements – zum Beispiel im Kontext von Kapazitätenbildung und finanziellen Transfers[221] und eben auch in der Verwaltung und Nutzung von Transitlagern – überhaupt erst entsteht.

221 So *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 387.

IV. Entsubjektivierung

Neo-Refoulement-Praxen wirken auf der tatsächlichen Ebene nicht nur migrationsverhindernd, sondern zielen ganz konkret auf die Verhinderung der Asylantragstellung auf europäischem Territorium ab. Auf der rechtlichen Ebene findet eine Entsubjektivierung der Migrant:innen statt, indem die Neo-Refoulement-Praxen gezielt auf die Verhinderung des Zugangs zu rechtsstaatlichen Verfahren der europäischen Gerichtsbarkeit zielen. Sie verunmöglichen damit den Betroffenen, ihre subjektiven Rechte einzufordern. Dies geschieht insbesondere durch die Ausnutzung einer fehlenden Jurisdiktion der Gerichte, denn durch Offshoring und Outsourcing zielt das Migrationsmanagement gerade auf extraterritoriale und nicht-staatliche Maßnahmen ab. Der der Jurisdiktion zugrunde liegende öffentlich-rechtliche Gewaltbegriff ist für die europäische Migrationspolitik, die sich der Praxen des Neo-Refoulment bedient, auf zwei Ebenen in Bezug auf den Flüchtlingsschutz inadäquat.

Erstens können Eingriffe mangels einer progressiven Ausdeutung des Jurisdiktionsbegriffs durch die europäische Gerichtsbarkeit nicht überprüft und geahndet werden, weil die Rechtsprechung zur extraterritorialen Anwendung der Menschenrechtsregime nur die Ausnahme der »effektive Kontrolle« umfasst und somit ein enges Verständnis von jurisdiktiven Maßnahmen hat.[222] Das vorherrschende Konzept von »effektiver Kontrolle« misst damit physischer (*de facto*) Gewalt große Bedeutung bei, während *de-jure*-Faktoren unberücksichtigt bleiben.[223] Eine rechtsdogmatische Eingrenzung erfährt diese Entwicklung über das Konzept der »funktionalen Jurisdiktion«. »Funktionale Jurisdiktion« ermöglicht die Abkehr von der bisherigen Diskussion um die Unterscheidung von extraterritorialer und territorialer sowie räumlicher und personeller Anwendbarkeit von Rechtsnormen.[224] Der Weiterentwicklung des Konzepts der »effektiven Kontrolle« liegt der Fall *S.S. and Others v. Italy*[225] zugrunde. Ebenso wie die in dieser Arbeit vorgestellten nicht-förmlichen und nicht-hoheitlichen Neo-Refoulement-Praxen geht es in diesem Fall um Maßnahmen (konkret »contactless control«[226]) nicht-europäischer Akteur:innen, die im Kontext des europäischen Migrationsmanagements als Stellvertreter:innen der Mitgliedstaaten und der Union auf außereuropäischen

222 *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 399ff.

223 Ebenda, S. 401.

224 Ebenda.

225 S.S. and Others v. Italy, App. No. 21660/18; mehr zu dem Fall von Forensic Architecture https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard (letzter Zugriff am 07.12.2020); *Heller/Pezzani*: Mare Clausum.

226 *Giruffré/Moreno-Lax:* The rise of consensual containment.

Territorium aktiv werden. Funktionale Kontrolle ist demnach auch für die Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements interessant, denn es betrifft »[…] the establishment of extraterritorial jurisdiction, highlighting the importance of the normative foundation of sovereign authority overall, whether exercised territorially or abroad. It is predicated in the exercise of *public* powers, such as those ordinarily assumed by a territorial sovereign, taking the form of policy delivery and/or operational action translating into ›situational control‹«.[227] Dies ist relevant, weil die in dieser Arbeit maßgeblichen Praxen des europäischen Migrationsmanagements ausschließlich nicht-förmlichen Charakter haben und genau deswegen darauf ausgelegt sind, effektiv ohne die unter den bisherigen Jurisdiktionsbegriff fallenden Maßnahmen auszukommen. *Moreno-Lax* erklärt, dass »[…] ›contactless‹ control by an ECHR party exercised through remote management techniques and/or in cooperation with a local administration acting as a proxy, may nonetheless amount to ›effective‹ control and engage Convention obligations – whether it be exercised over persons, territory, or specific situations abroad«.[228] Damit entwickelt sie unter Bezugnahme auf die Al-Skeini-Rechtsprechung[229] und die Auseinandersetzung damit in der Literatur[230] die »funktionelle Jurisdiktion«. Auch *Moreno-Lax* stellt auf das Konzept der öffentlichen Gewalt ab – bleibt allerdings der Akteur:innenebene der Staatskonzeption des Völkerrechts verhaftet. Für die rechtliche Einhegung des europäischen Migrationsmanagements ist es aber wichtig, auch nicht-staatliche Akteur:innen in eine Weiterentwicklung der Rechtsdogmatik einzubeziehen.

Damit wird deutlich, dass der Gewaltbegriff, der der Jurisdiktion – und auch einem funktionellen Jurisdiktionsbegriff – zugrunde liegt, auch auf einer zweiten Ebene inadäquat ist. Neo-Refoulement-Betroffenen stehen zum einen hoheitliche Akteur:innen von Drittstaaten, zum anderen aber auch nicht-staatliche Akteur:innen – hier insbesondere der EU und der IOM – gegenüber, die keine hoheitliche Gewalt im herkömmlichen Sinne ausüben können. Neo-Refoulement-Maßnahmen als Eingriffe in die Schutzbereiche des menschenrechtlichen Refoulement-Verbots durch nicht-staatliche Akteur:innen können deswegen nicht als herkömmliche Akte öffentlicher Gewalt verstanden werden, obwohl die DARIO-Regelungen der ILC eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Organisation nahelegen.[231]

---

227 *Moreno-Lax:* The Architecture of Functional Jurisdiction, S. 386f. (Hervorhebung im Original).

228 Ebenda, S. 387.

229 EGMR, Al-Skeini and others v. The United Kingdom, Nr. 55721/07.

230 *Jankowska-Gilberg:* Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?

231 Dabei ist sicherlich zu bedenken, dass ARIO zum jetzigen Zeitpunkt weder Vertrags- noch Völkergewohnheitsrecht ist, wobei sich Letzteres bei der zunehmenden Relevanz von internationalen Organisationen in inter- und transnationalen Konstellationen ändern wird.

C. Neo-Refoulement als internationale öffentlich-rechtliche Gewalt

Es bedarf also entsprechend der Entwicklung vom klassischen hin zu einem modernen Eingriffsbegriff einer Ausweitung des internationalen öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs, der die Dimension von nicht-staatlichen, nicht-finalen und unmittelbaren Eingriffen beinhaltet, um Neo-Refoulement als öffentlich-rechtliche Gewalt charakterisieren zu können. Eine Ausweitung des Gewaltbegriffs führt im Kontext der »effektiven Kontrolle« als Maßstab für extraterritoriale Jurisdiktion zudem zu einer adäquaten Rechtsschutzmöglichkeit der Betroffenen vor europäischen Gerichten. Beides hat zur Folge, dass Neo-Refoulement als internationale öffentlich-rechtliche Gewalt verstanden und komplexitätsadäquat rechtlichen Strukturen zugeführt werden kann. Die Forschungen zur internationalen öffentlichen Gewalt[232] als alternative Handlungsinstrumente im Völkerrecht betonen die Beteiligung von internationalen Organisationen und anderen (privaten) nicht-staatlichen Akteur:innen und deren Potenziale zur Ausübung von kommunikativer Macht.[233] So erklärt beispielsweise *Bast* unter Bezugnahme auf *Bogdandy/Goldmann* den UN Global Compact for Migration (GCM) als alternatives völkerrechtliches Handlungsinstrument und stellt dabei vor allem auf die Existenz eines verfahrensrechtlichen Rahmens (Überwachung und Implementierung) ab. Der GCM könnte durch kommunikative Macht auch ohne normativen Charakter der inhaltlichen Regelungen dazu führen, dass »[…] Ziele und Verpflichtungen des GCM zum Maßstab für die Rechtfertigung ihrer Migrationspolitik werden – ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein.«[234]

Ebenso können Neo-Refoulement-Praxen als völkerrechtliches Handlungsinstrument und als Ausübung internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt verstanden werden. Um dies im Folgenden zu begründen, wird in einem ersten Abschnitt die Konzeption der Handlungsformen internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt von *Bogdandy/Goldmann*[235] dargestellt (dazu I.). Darauf aufbauend soll die öffentlich-rechtliche Gewalt, die in Form des Neo-Refoulement im europäischen Migrationsmanagement auftritt, als völkerrechtliche Handlungsform entwickelt werden (dazu II.) Die Anerkennung von Neo-Refoulement als öffentlich-rechtliche Ge-

---

232 *Goldmann:* Internationale öffentliche Gewalt; *Goldmann*: A Matter of Perspective; *Bogdandy/Goldmann/Venzke:* From Public International to International Public Law; zur Jurisgeneration jenseits des staatlichen Rechtsparadigmas als transnationale Gewalt *Viellechner,* Transnationalisierung des Rechts; kritisch zu diesen Konzepten *Horst:* Transnationale Rechtserzeugung, S. 139ff.

233 *Bast:* Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, S. 97.

234 Ebenda.

235 *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung.

walt führt dann zu einer Resubjektivierung der betroffenen Migrant:innen (dazu III.).

I. Neue Handlungsformen internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt

Bogdany/Goldmann entwickeln anhand der Handlungsform des »governance by information«[236] (Politikberatung) einen Begriff der internationalen öffentlichen Gewalt. Sie sehen die gestaltende Rolle internationaler Organisationen, transnationaler Netzwerke und anderer nicht-staatlicher Institutionen auf internationaler Ebene und kritisieren deren Legitimationsdefizit (im Gegensatz zur Legitimation freiheitlich-demokratischer Staaten).[237] Zudem erkennen sie das rechtliche Problem der Maßnahmen auf internationaler Ebene, die aus informellen Institutionen, Übereinkommen und nicht-rechtlichen Maßnahmen bestehen: Diese »[…] erfreuen sich gerade aus denjenigen Gründen hoher Beliebtheit, die Zweifel an ihrer Legitimität erregen […]«.[238] Auch beschränkt sich öffentlich-rechtliche Gewalt nicht auf rechtsförmliche Befehle, sodass »[…] jede Maßnahme, die individuelle Freiheit nicht nur unwesentlich tangiert, unter die Definition der öffentlichen Gewalt fällt.«[239] Daher müssen auch nicht-bindende und nicht-förmliche Maßnahmen aufgrund der prekären Legitimität als Quelle öffentlicher Gewalt gelten.[240]

Bogdandy/Goldmann entwickeln anhand dieser Bestandsaufnahmen einen Gewaltbegriff für die internationale Ebene, den sie definieren als:

> »[…] das rechtsbasierte Vermögen andere zu *bestimmen*; d.h. ihre Freiheit zu beschränken. Diese Bestimmungsmacht kann eine *rechtliche* sein. […] Die Bestimmung eines anderen kann auch durch eine *konditionierende* Maßnahme stattfinden. Dies ist der Fall, wenn eine Maßnahme kommunikative Macht etabliert, die entweder die von der Maßnahme Betroffenen nicht mehr übergehen können, ohne ernsthafte Nachteile zu erleiden, oder die den kognitiven Rahmen für das betroffene Politikfeld so absteckt, dass alternative Ansätze dahinter zurückbleiben. […] unter internationaler öffentlicher Gewalt [ist] diejenige Gewalt zu verstehen […], die eine Rechtsgrundlage in einem gemeinsamen, formellen oder informellen internationalen Akt öffentlicher-rechtlicher Akteure hat – meist wird es sich dabei um Staaten handeln – und die diese Akteure als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten befugt sind.«[241]

---

236 Ebenda.

237 Ebenda, S. 67f.

238 *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, S. 70.

239 Ebenda, S. 69.

240 Ebenda, S. 70.

241 Ebenda, S. 70f. (Hervorhebung im Original).

Völkerrechtliche *Handlungsformen* einer solchen internationalen öffentlich-rechtlichen Gewalt dienen als Mittel zur rechtlichen Erfassung von Global Governance und können damit gleichzeitig zum Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung gemacht werden. Sie werden als dogmatische Konstrukte zur rechtswissenschaftlichen Erfassung der Ausübung von öffentlicher Gewalt verstanden, die weiter gefasst sind als die Rechtsquellentrias des Art. 38 IGH-Statut.[242]

Als Beispiel entwickeln *Bogdandy/Goldmann* die Handlungsform der »Politikberatung«. Auf völkerrechtlicher Ebene ist Politikberatung dann als Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt zu klassifizieren, wenn sie erstens als Projekt einer internationalen Organisation und unter Umsetzung der Nationalstaaten mit internationalen und öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlagen ausgestattet ist;[243] und, wenn zweitens der Einfluss auf die politischen Freiheiten und die Selbstbestimmung der Bürger:innen die notwendige Erheblichkeitsschwelle überschreitet.[244]

Zur Generierung einer völkerrechtlichen Handlungsform sind nach *Bogdandy/Goldmann* zwei Schritte notwendig: Erstens geht es um die Identifikation rechtlich relevanter Maßnahmen, durch die auf eine vergleichbare Weise öffentlich-rechtliche Gewalt ausgeübt wird.[245] Dabei wird die Handlungsform definiert. *Bogdandy/Goldmann* charakterisieren beispielsweise die Handlungsform der Politikbewertung[246] über die Produktion von Informationen über die Ergebnisse staatlicher Politik, die einen Anspruch auf Objektivität im Umgang mit den empirischen Daten haben. Es bedarf eines Mechanismus zur Umsetzung (»kommunikative Macht«) der Informationen und diese Umsetzung muss einer internationalen Institution zugerechnet werden können. Die Politikbewertung muss sich auf die Politik eines:r anderen öffentlichen Akteurs:in beziehen.

Zweitens entsteht ein generalisiertes Rechtsregime für diese Maßnahmen, welches die Anforderungen unter anderem für Legitimität, Effektivität, Verantwortlichkeit oder die Anwendbarkeit des *ius cogens* enthalten.[247] So »[...] existiert vielmehr die rechtliche Vermutung, dass das Rechtsregime der Handlungsform anwendbar *ist*, wenn eine bestimmte Handlung als unter eine solche Handlungsform fallend qualifiziert wurde. Handlungsformen helfen daher, adäquate Lösungen für gleichgelagerte Probleme zu finden.«[248]

---

242 *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, S. 75, 85.

243 Ebenda, S. 71.

244 *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, S. 72ff.

245 Ebenda, S. 85.

246 Ebenda, S. 90f.

247 Ebenda, S. 87, welches sie dann für die Handlungsform »Politikbewertung« weiter ausbuchstabieren.

248 Ebenda (Hervorhebung im Original).

Für die Charakterisierung des Neo-Refoulement als internationale öffentlich-rechtliche Gewalt soll in den beiden folgenden Abschnitten zum einen die (von *Bogdandy/Goldmann* bereits konkretisierte) völkerrechtliche Handlungsform der »Politikbewertung« und zum anderen die Handlungsform der »Migrationssteuerung« herausgearbeitet werden, welche dann als Ausübung internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt eingeordnet werden kann. Eine solche Einordnung würde den Neo-Refoulement-Praxen der EU und der IOM, trotz geringer Eingriffsintensität einer fehlenden Jurisdiktion europäischer Gerichte über diese Praxen und nur einer *de lege ferenda* bestehenden völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der internationalen Organisationen, einen Rechtsrahmen bieten. Dieser Rechtsrahmen würde dann die Einschätzung über die Legitimität und Effektivität des Neo-Refoulement ermöglichen. Die folgenden Ausführungen sollen aber nur als Anstoß für eine notwendigerweise weiterführende rechtswissenschaftliche Diskussion um die Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements gesehen werden.

II. Öffentlich-rechtliche Gewalt in Form von Politikbewertung und Migrationssteuerung

Politikbewertung und Migrationssteuerung sind Formen öffentlich-rechtlicher Gewalt, die aus verschiedenen Neo-Refoulement-Praxen bestehen. Beides sind Formen öffentlich-rechtlicher Handlungen, die faktisch in einer neuen Form des Refoulement erscheinen. Sie zielen, ähnlich wie die Aus- und Zurückweisung an der Grenze, auf die Verhinderung des Zugangs zum europäischen Territorium. Die Einrichtung von Transitlagern oder die Kooperation mit Drittstaaten wirken auf einer faktischen Ebene. Sie erreichen damit das Ziel der faktischen Verhinderung der Asylantragstellung von Migrant:innen und führen so zu einem faktischen Ausschluss dieser Menschen. Während bei Refoulement-Maßnahmen über die Jurisdiktion europäischer Gerichte für die Betroffenen zumindest rechtsdogmatisch Rechtsschutz erwirkt werden kann, besteht aber für die Betroffenen von Neo-Refoulement-Maßnahmen eine Rechtsschutzlücke. An dieser Stelle muss eine rechtliche Einordnung dieser Maßnahmen erfolgen, die ihrer tatsächlichen Wirkung gerecht wird.

Im vorangegangenen Abschnitt sind die Grundlagen für die Bewertung von internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt dargestellt worden. Damit besteht bereits ein rechtsdogmatisches Set an rechtlichen Strukturen und rechtlichem Vokabular, das die tatsächlichen Neo-Refoulement-Praxen aus der Lücke des Rechtsschutzes heben kann.

1. Politikbewertung

Wie die PISA-Studie der OECD beinhaltet das europäische Migrationsmanagement mit dem Outsourcing von Wissensproduktion an die IOM eine Praxis, die der Handlungsform »Politikbewertung« entspricht. Die Produktion von empirischen Daten durch eine internationale Organisation und die Existenz eines Mechanismus zur politischen Umsetzung dieser Informationen, die als öffentlich-rechtliche Gewalt in Form der PISA-Studie oder in Form von Neo-Refoulement auftritt, kann nicht mehr ausschließlich auf staatlicher Ebene reguliert und rechtlich erfasst werden. Diese Feststellung bezieht sich zum einen auf die Akteur:innenebene: Wenn bei der PISA-Studie die OECD den Akteur:innenkreis erweitert, dann sind es bei Neo-Refoulement-Maßnahmen die internationalen Organisationen der EU und der IOM. Zum anderen bezieht sich die problematische rechtliche Erfassung auf die fehlende Rechtsförmigkeit der Handlungen. Beides hat zur Folge, dass sich auf inter- und transnationaler Ebene Formen von regulierenden Kooperationen und Netzwerken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen bilden, die die relevante Entscheidungsebene auf die internationale Bühne verlagern. Dieser »Global Administrative Space«,[249] der unter dem Stichwort des »Global Administration Law« diskutiert wird, verortet die öffentlich-rechtliche Gewalt auf die Ebene eines globalen Verwaltungsrechts unter Berücksichtigung nicht-staatlicher Akteur:innen.[250] Global Administrative Law besteht aus den »[…] mechanisms, principles, practices, and [is] supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality […]«.[251] Global Administration Law will staatliche und nicht-staatliche Akteur:innen und deren nicht notwendigerweise formal-rechtliche Handlungsformen (zum Beispiel die Bildung von Netzwerken und Kooperationen) auf dem Gebiet und mit Mitteln des öffentlichen Verwaltungsrechts rechtlich adäquaten Strukturen zuführen. Administrative Handlungen – die Politikberatung ist als öffentlich-rechtliche Handlungsform ein ebensolches Verwaltungshandeln – beinhalten »[…] rulemaking, not in the form of treaties negotiated by states, but of standards and rules of general applicability adopted by subsidiary bodies.«[252]

Sowohl Global Administration Law als auch die Entwicklung von neuen völkerrechtlichen Handlungsformen zielen darauf ab, (rechtliche demokratische) Legitimation für internationale Institutionen zu entwickeln. Migrationsmanagement als öffentlich-rechtliche Gewalt und als Form von administrativem Handeln zu verstehen, führt dazu, dass die Umgehung des Refoulement-Verbots durch nicht-

249 *Kingsbury/Krisch/Stewart:* The Emergence of Global Administrative Law.

250 *Kingsbury/Casini*: Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law.

251 *Kingsbury/Krisch/Stewart:* The Emergence of Global Administrative Law, S. 17

252 Ebenda.

hoheitliche und nicht-rechtsförmliche Maßnahmen der rechtlichen Überprüfung zugeführt werden kann. Notwendigerweise trifft dies nur auf Teile des europäischen Migrationsmanagements und auch nur auf bestimmte Neo-Refoulement-Maßnahmen zu.

Durch den Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) und den Migration Governance Framework (MiGOF) produziert die IOM Wissen über die Migrationspolitik der EU. Dieses Wissen bewertet die IOM in den Rankings des MiGOF. Der MiGOF soll sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und internationaler Ebene zur Weiterentwicklung von effektivem Migrationsmanagement führen. Dafür erfasst, analysiert und beurteilt die IOM die nationalen Migrationsgovernance in Konsultation mit anderen Beteiligten.[253] Mit der Entwicklung von Rückkehrpolitiken für die Mitgliedstaaten der IOM durch den AVRR und die Abbildung und das Ranking der nationalstaatlichen Migrationskapazitäten kann die IOM durch Datenerfassung und -analyse die Effektivität von nationalstaatlichem Migrationsmanagement messbar und erfahrbar machen. Sie produziert Expert:innenwissen, von dem die EU ihre Migrationspolitik abhängig macht und die sie zur Rechtfertigung ihrer Migrationspolitiken nutzt. Dabei bleibt die IOM aber autonom in der Entwicklung der Migrationsmanagementpolitiken.

Indem die tatsächlich praktizierten Maßnahmen des Neo-Refoulment durch internationale Organisationen als entjuridifizierte Steuerungselemente dargestellt werden, wird das Narrativ eines migrationsfreundlichen Managements aufrechterhalten und ein wichtiger Beitrag zur Normalisierung des Neo-Refoulement und dessen migrationsverhinderndem Charakter geleistet. Auch werden alle im europäischen Migrationsmanagement durch internationale Organisationen produzierten empirischen Daten als objektiv angesehen: Der MiGOF wurde von der IOM gerade als Framework zur Operationalisierung von Migrationsmanagement entwickelt. Die IOM selbst spricht in diesem Zusammenhang von systematischer Datenerfassung, Evaluation und Monitoring-Prozessen – sie hat sogar eine eigene »Migration Data Strategy«.[254] Zudem beinhaltet der MiGOF auch einen Mechanismus zur Umsetzung der Politikbewertung in Form von Wiederholungen, Rankings und Veröffentlichungen, dessen Ergebnisse auf dem IOM Global Migration Data Portal[255] veröffentlicht werden. Diese Wissensproduktion der IOM im Rahmen des MiGOF und der AVRR-Programme erhebt den Anspruch, auf wissenschaftlichen Datengrundlagen zu basieren und mit der erforderlichen Expertise zu arbei-

---

253 Hier kann alternativ auch auf die Produktion von Informationen und Wissen durch das ICMPD in Form von Statistiken, Policy-Briefs und Working-Papers abgestellt werden.

254 IOM, Migration Data Strategy, Informing Policy and Action on Migration, Mobility and Displacement 2020 I 2025, Text abrufbar unter https://publications.iom.int/system/files/pdf/aide-memoire-iom-migration-data-strategy.pdf(Zugriff am 30.11.2021).

255 https://gmdac.iom.int/global-migration-data-portal (letzter Zugriff am 30.03.2021).

ten, welche hier als technisches, hoch spezialisiertes Wissen[256] verstanden wird. Zum einen hat die IOM eine eigene Abteilung ausschließlich für Migrationsmanagement (Department of Migration Management). Zum anderen gilt für die IOM im europäischen Migrationsmanagement Folgendes: Internationale Organisationen stellen aus einer Expert:innensicht Grundlagen für Entscheidungsträger:innen als evidenzbasierte – und damit depolitisierte – Entscheidungsmöglichkeiten im Migrationsmanagement zur Verfügung. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können auf maßgeschneidertes Wissen von der IOM zurückgreifen, mit welchem sie in der Folge ihr migrationsverhinderndes Verständnis von Migrationsmanagement durchsetzen. Durch Datenerhebungen, Dokumentation dieser Daten, Erstellung von Statistiken und Entwicklung von Frameworks und Policy Recommendations arbeiten internationale Organisationen an theoretischen und politischen Frameworks,[257] an Diskursen, die sie dann ihren Mitgliedstaaten als Expertise anbieten können. Expert:innenwissen im Migrationsmanagement »[...] plays a central role in the competition over authority, funding, and influence in the field of migration management«.[258] Die IOM übernimmt im Auftrag – sowohl von einzelnen Nationalstaaten als auch von der EU selbst – die Information und Organisation der Rückkehr und der Reintegration der von den Mitgliedstaaten abgelehnten Migrant:innen und berät die Regierungen der Nationalstaaten in entsprechenden Rückkehrpolitiken. Gleichzeitig produziert sie Policy-Frameworks über die freiwillige Rückkehr, die Migration und das Migrationsmanagement generell, welches sie dann bei Umsetzung der Projekte als Expert:innenwissen allen in diesen Bereichen Tätigen anbieten kann. Eine solche Expertise hat zweierlei Folgen: Zum einen führt diese Wissensproduktion der IOM zur Diskursdominanz über das Migrationsmanagement, womit das europäische Migrationsmanagement als Form der Migrationsverhinderung nach Europa normalisiert wird. Zum anderen wird der IOM durch die Anforderung ihrer Expertise ermöglicht, ihr Verständnis von »well-managed migration« zu reproduzieren[259] und sich sowie dieses (selbst) zu legitimieren.[260]

Als Rechtsrahmen der »Politikbewertung«, welcher notwendig ist, um Legitimität und Effektivität der unter die Handlungsformen fallenden Maßnahmen zu erreichen, gilt Art. 25 a IPbpR als Ausdruck des Erfordernisses der Legitimität öf-

---

256 *Scheel/Ustek-Spilda:* The politics of expertise and ignorance in the field of migration management, S. 666.

257 *Pécoud:* What do we know about the International Organization for Migration?, S. 1632.

258 *Scheel/Ustek-Spilda:* The politics of expertise and ignorance in the field of migration management, S. 666.

259 Für Albanien siehe *Geiger:* Freiwillige Rückkehr nach Albanien; zum Verständnis der Migration von IOM siehe Kapitel 2.B.IV.2.b.

260 *Korneev:* Self-legitimation through knowledge production partnerships.

fentlicher Gewalt.[261] Gleiches kann sich auch aus dem *ius gentium* oder der Weiterentwicklung von Völkervertragsrecht ergeben, welches die Forschung des Global Administration Law als eine mögliche Rechtsgrundlage von internationalem öffentlich-rechtlichem Verwaltungshandeln ansieht.[262] Dabei wird insbesondere auf die Bosphorus-Entscheidung des EGMR[263] abgestellt, wonach es mit der EMRK vereinbar sei, Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation zu übertragen, sofern die Grundrechte dort einen gleichwertigen Schutz erhalten. Nach diesem Grundsatz könnte auch globale Verwaltungsbehörden ein zumindest grundlegender Grundrechtsschutz zukommen.[264] Das *Mandat* der IOM zur Beteiligung am europäischen Migrationsmanagement in Form der Politikbewertung ergibt sich aus dem EU-IOM Strategic Cooperation Framework: »We will strengthen our established regular channels for the exchange of information and documentation, and continue to cooperate closely in areas of mutual interest […] and through research, policy dialogue events and publications.«[265] Weiter vereinbaren die IOM und EU: »To facilitate the mutual exchange of information on policy, legislative and operational initiatives, research and data management, lessons learned and best practices in order to enhance better management of migration in the interest of the European Union […].«[266] Auch das Gründungsstatut der IOM ermöglicht der IOM in Art. 1 Nr. 1e die Politikbewertung: »The purpose and function of the Organization shall be to provide a forum to states […] and the promotion of cooperation and coordination of efforts on international migration issues, including studies on such issues in order to develop practical solutions.«[267]

Die Wissensproduktion als eine Praxis des Neo-Refoulement kann unter diesen Umständen die Form der Politikbewertung annehmen und ist damit legitimationsbedürftig. *De lege ferenda* erweitert diese Herangehensweise den Blick auf die Praxen des europäischen Migrationsmanagements. Neo-Refoulement als »new form

261 *Bogdandy/Goldmann:* Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, S. 96.

262 *Kingsbury/Krisch/Stewart:* The Emergence of Global Administrative Law, S. 29.

263 EGMR, 9.2.1990 – Beschwerde Nr. 13258/87.

264 *Kingsbury/Krisch/Stewart:* The Emergence of Global Administrative Law, S. 30.

265 Brief vom 12.7.2012 von EU-KOM, EEAS an die IOM, Dok.Nr: HOME.02 RR/cd ARES(2012)577817, der Schriftwechsel zur Begründung der Kooperation zwischen IOM und der EU liegt der Autorin zum Teil vor. Auch diese Dokumente waren nicht öffentlich und sind teilweise geschwärzt über die Transparenzanfrage zugänglich gemacht worden.

266 Brief vom 12.7.2012 von EU-KOM, EEAS an die IOM, Dok.Nr: HOME.02 RR/cd ARES(2012)577817.

267 Verfassung der IOM, Stand 21.11.2013, online abrufbar unter https://www.iom.int/constitution#ch1 (Zugriff am 19.12.2020).

of forced return«[268] kann als das begriffen werden, was es tatsächlich ist – nämlich öffentlich-rechtliche Gewalt gegenüber Migrant:innen.

Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements sind neben der Praxis der Wissensproduktion aber auch Mittel zur Steuerung der globalen Migration.[269] Die Steuerung der Migration ist seit dem Haager Programm für die Kommission Ziel und Strategie der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik. Dabei zeigt sich erneut die vielfältige Einsetzbarkeit und die diffuse Wirkungsmacht der einzelnen Neo-Refoulement-Praxen. Um einen möglichst umfänglichen Rechtsrahmen für die Neo-Refoulement-Praxen zu schaffen, wird im Folgenden auch die Migrationssteuerung als eine öffentlich-rechtliche Handlungsform entwickelt.

2. Migrationssteuerung

Globale Migrationssteuerung als Ausübung öffentlich-rechtlicher Gewalt zu verstehen, hat den Vorteil, dass das öffentliche Recht als Rechtsrahmen zur Bewertung einzelner Praxen zur Verfügung steht. Migrationsmanagement, welches auf der Governance-Ebene aus den einzelnen Neo-Refoulement-Praxen besteht, kann dann als Ganzes komplexitätsadäquaten öffentlich-rechtlichen Strukturen zugeführt werden.

Als allgemeingültige Elemente, mit denen Maßnahmen der Migrationssteuerung als Migrationsmanagement gefasst und identifiziert werden, können die Kombination der Praxen des Neo-Refoulement betrachtet werden, die in dieser Arbeit ausführlich im zweiten Kapitel besprochen wurden. Als Instrumente der Handlungsform »Migrationssteuerung« kommen dann neben der Kooperation mit internationalen Organisationen und Drittstaaten auch die spezifische Entwicklungszusammenarbeit, die Umsetzung von Informationskampagnen und Programmen der »freiwilligen« Rückkehr oder die Unterhaltung von Transitlagern in Betracht. Notwendig erscheint hierbei auch der stetige Rückgriff der Maßnahmen und Praxen des Neo-Refoulement auf das »Migration Management for the Benefit of All« Narrativ, welches als Grundpfeiler des Migrationsmanagements dazu dient, das migrationsoffene, wenn nicht sogar migrationsfördernde Moment des europäischen Migrationsmanagements aufrechtzuerhalten und im Diskurs zu legitimieren.

Die institutionelle Zurechnung erfolgt zu den beteiligten internationalen Organisationen, die aufgrund von Entscheidungen der politischen Akteur:innen auf europäischer Ebene in die Steuerung der Migration und in die Entwicklung des Konzepts des Migrationsmanagements eingebunden werden. Im Rahmen des in

---

268 *Hyndman/Mountz*, Another Brick in the Wall?, S. 250.

269 Migrationssteuerung als ordnungsrechtliches Instrument siehe *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung.

dieser Arbeit besprochenen Neo-Refoulement kommen hier die IOM und die EU als internationale Organisationen in Betracht.

Legitimität und rechtliche Verbindlichkeit erlangt die Handlungsform »Migrationssteuerung« zusätzlich auch aus den Gründungsstatuten der beteiligten internationalen Organisationen. Die IOM wird in ihrem Gründungsstatut in Art. 1 umfassend zum Migrationsmanagement und den entsprechenden Neo-Refoulement-Praxen befähigt. Legitimität erfährt die Handlungsform der Migrationssteuerung (und mithin die Neo-Refoulement-Praxen) auch über die europäischen Gründungsverträge und den Vertrag über die Arbeitsweise der EU. Dort befinden sich in Art. 2 und 3 EUV sowie Art. 77ff. AEUV die Ermächtigungsgrundlagen für Maßnahmen im Rahmen des Migrationsmanagements.

Damit kann also das europäische Migrationsmanagement mit den genannten Neo-Refoulement-Praxen als politische Strategie im Umgang mit grenzüberschreitender Migration Richtung Europa mit den unterschiedlichsten migrationspolitischen Ordnungsideen und Akteur:innen als öffentlich-rechtliche Gewalt eingeordnet werden.

III. Resubjektivierung

Den von Neo-Refoulement-Praxen betroffenen Migrant:innen ermöglicht die rechtsdogmatische Einordnung der »Politikbewertung« und der »Migrationssteuerung« als öffentlich-rechtliche Gewalt den verwehrten Zugang zu Gerichten und rechtsstaatlichen Verfahren. Die mit der *De-facto*-Wirkung der Neo-Refoulement-Praxen einhergehenden rechtlichen Wirkung der Entsubjektivierung kann so mithilfe des (internationalen) Rechts entgegengewirkt werden. Das so entstehende emanzipatorische Potenzial der Rechtsform[270] öffnet sich genau in den Momenten, »[...] in denen die Rechtsform zwar Rechtssubjektivität produziert, ihre Durchsetzung aber immer von sozialen Kämpfen abhängt.«[271] Die formale Anerkennung der Migrant:innen als Rechtssubjekte der internationalen öffentlich-rechtlichen Gewalt ermöglicht die Anerkennung dieser als Gleiche und Freie und kann die *De-facto-* und *De- jure*-Wirkungen der Neo-Refoulement-Praxen torpedieren.

---

270 *Buckel:* »Welcome to Europe«, S. 312.

271 Ebenda.

Fazit

Die europäische Migrationspolitik ist eine solche der Ausgrenzung und Abschottung. Dies geschieht nicht nur an den eigenen Außengrenzen der EU, sondern weit vorher. Die EU greift dabei nicht nur auf die klassischen Steuerungselemente wie VISA-Vorgaben, klassische Grenzkontrollen oder Beförderungsverbote der Migration zurück, sondern eben auch auf weniger bekanntere, eindrucksvollere und offensichtlichere Steuerungsmaßnahmen. Solche Neo-Refoulement-Praxen des europäischen Migrationsmanagements bezwecken *de facto* die Verhinderung der Asylantragstellung auf europäischem Territorium. *De jure* führt dies zu einem Ausschluss der von den Praxen betroffenen Migrant:innen vom Schutz des Menschenrechtsregimes. Beides ist von der EU bezweckt: Insbesondere ist es das Ziel der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik, Migrant:innen schon auf dem Weg in Richtung Europa abzufangen und sie erst gar nicht in die Nähe des europäischen Territoriums zu lassen. Ziel des ersten Kapitels dieser Arbeit war es, Maßnahmen des Neo-Refoulement herauszuarbeiten, ihre tatsächliche und rechtliche Wirkung in Bezug auf Menschenrechte darzustellen, diese Wirkung rechtlich zu bewerten und schließlich eine dogmatische, rechtliche Lösung zu entwickeln.

Dazu wurde die europäische Migrationspolitik in ihrer externen Dimension sowie die Grundpfeiler des europäischen Migrationsmanagements dargestellt und herausgearbeitet, dass die Strategien des Outsourcings und Offshorings wichtige Praxen zum Erfolg des Migrationsmanagements sind.

Im zweiten Kapitel wurden das Ziel und die Wirkung von Neo-Refoulement-Praxen als Maßnahmen des europäischen Migrationsmanagements dargestellt. Neo-Refoulment-Maßnahmen des europäischen Migrationsmanagements wurden in Offshoring- und Outsouring-Strategien unterteilt. Im Kontext des Offshorings wurde die Integrierte Europäische Grenzverwaltung (hier konkret die Visa-Regelungen und die Etablierung von Frontex) dargestellt. Die Strategien des Outsourcings von Politikinhalten finden sich in der europäischen Migrationspolitik im Kontext von Kooperationen mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen. Drittstaaten wie Niger werden von der EU auf allen staatlichen Ebenen in die Migrationssteuerung mit einbezogen. Verwaltungsabkommen, Arbeitsvereinbarungen und informelle Abkommen führen dabei zu einer Ab-

und Aufgabe von hoheitlichen Rechten und Pflichten an Drittstaaten, die anstelle der EU dann für die Einhaltung der Menschenrechte bei der Umsetzung migrationspolitischer Maßnahmen (auch im juristischen Sinne) verantwortlich sind. Bezüglich des Outsourcings hat diese Arbeit einen zweiten Schwerpunkt auf die Einbeziehung von internationalen Organisationen, hier insbesondere die Einbeziehung der IOM, gelegt. Die IOM gilt als die wichtigste Akteurin im internationalen Migrationsmanagement und wird über Verträge und gemeinsame Projekte mit der EU ihre politische Handlangerin. Rechtlich werden die Neo-Refoulement-Praxen in Transitlagern in Niger verortet, um besonders konkrete und möglichst wenig hypothetische Verletzungen der Menschenrechtsregime untersuchen zu können. Das Transitlager ist die Objekt gewordene Praxis des Neo-Refoulement, in dem sich die Praxen ins Recht einschreiben und dort zum Neo-Refoulement werden.

Hier entfalten die Neo-Refoulement-Praxen ihre Wirkung: Sie verhindern den Zugang zu europäischem Territorium und damit die tatsächliche Möglichkeit der Asylantragstellung. Gleichzeitig wirken sie *de jure* entsubjektivierend. Sie verhindern den Zugang zu rechtsstaatlichen Überprüfungsmechanismen der migrationspolitischen Maßnahmen. Neo-Refoulement Praxen zielen damit auf den aktiven Umgang der Refoulement-Verbote aus der GFK, EMRK und GrCH und stehen offensichtlich in einem Spannungsverhältnis zum Refoulement-Prinzip. Neo-Refoulement Praxen sind daher an dessen Rechtsmaßstab zu messen. Neo-Refoulement Maßnahmen können anhand des Charakters der Neo-Refoulement Handlung, der Rechtsförmigkeit dieser und anhand der öffentlich-rechtlichen Eingriffsschwelle systematisiert werden. DieseMaßnahmen sind immer nicht-hoheitlich, während Refoulement Handlungen dagegen immer hoheitlich sind. Im Refoulement nimmt die Praxis der Ausweisung oder Zurückweisung stets die Form von rechtförmigen Verwaltungsakten und Realakten an, während im Neo-Refoulement die anfangs beschriebenen Praxen im Transitlager gerade keine klassischen Maßnahmen der Migrationssteuerung und als solche nicht rechtsförmig sind. Und schließlich ist die Eingriffsschwelle für die Praxen des Neo-Refoulement die der »effektiven Kontrolle«. Diese wird beispielsweise bei der Teilnahme an freiwilligen Rückkehrprogrammen nicht erreicht, weswegen nach herkömmlicher Rechtsdogmatik Neo-Refoulement Praxen nicht in Flüchtlingsrechte eingreifen.

Zwar besteht die extraterritoriale Bindung der Internationalen Organisationen an die Flüchtlingsrechtsregime: Bei der EU wird diese über ihren Gründungsvertrag (Art. 6 EUV) und über das allgemeine Völkerrecht entwickelt. Die extraterritoriale Bindung der IOM wird hingegen alleine über die Regelungen des allgemeinen Völkerrechts angenommen. Der Umfang der Menschenrechtsbindung ist bei beiden Internationalen Organisationen auf die obligation to respect und die obligation to protect begrenzt. Für Menschenrechtsverletzungen in diesem Umfang können

beide Internationalen Organisationen aber völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden, denn es gibt kein geltendes völkerrechtliches Verantwortlichkeitsregime. Zudem besteht keine Jurisdiktion europäischer Gerichte. Durch die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteur:innen und den Neo-Refoulement Praxen kann eine Migration in Richtung Europa und eine dortige Asylantragsstellung sowie ein rechtsstaatliches Überprüfungsverfahren verhindert werden.

Eine Lösung sucht die Arbeit im Kontext des öffentlich-rechtlichen Gewaltbegriffs der Jurisdiktion europäischer Gerichte (Kapitel 3). Ich komme hier zu dem Schluss, dass der öffentlich-rechtliche Gewaltbegriff, konkret in Form der »effektiven Kontrolle«, zu eng ist, um auch diese Formen der Neo-Refoulement mit einzubeziehen. »Effektive Kontrolle« als Maßstab für das Vorliegen von öffentlich-rechtlicher Gewalt führt bei Neo-Refoulement-Praxen zur Verhinderung des Zugangs zur Rechtsstaatlichkeit und verunmöglicht damit, dass die Betroffenen ihre subjektiven Rechte einfordern können. Dies funktioniert, weil die Maßnahmen den faktischen Zugang zum europäischen Territorium verhindern. Migrant:innen wird verunmöglicht, ihre Menschenrechte einzufordern und durchzusetzen. Neo-Refoulement umgeht damit den Schutz, den das Refoulement-Verbot entwickelt hat, indem es den Maßstab der »effektiven Kontrolle« an das Vorliegen von öffentlich-rechtlicher Gewalt und Kontrolle knüpft.

Diese Realität kann schließlich juristisch mit einem erweiterten Begriff von internationaler öffentlich-rechtlicher Gewalt verstanden werden, dessen Folge wiederum die Resubjektivierung der Migrant:innen ist. Gleichzeitig kann mit einem solchen Verständnis von öffentlich-rechtlicher Gewalt die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik wieder rechtlichen Maßstäben zugeführt und Migrant:innen ermächtigt werden, ihre Menschenrechte einfordern zu können. Gleichzeitig drängen die Überlegungen in dieser Arbeit zu weiteren Forschungen in Bezug auf die Konstitutionalisierungsdebatte von Internationalen Organisationen und der Einbettung der IOM in das System der UN, um Migrant:innen vor Menschen- und Flüchtlingsrechtsverletzungen auch rechtlich effektiv schützen zu können.

Literaturverzeichnis

Adepoju, Aderanti/Van Noorloos, Femke/Zoomers, Annelies: Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review, International Migration 48 (3) 2010, S. 42-75.

Agamben, Giorgio: Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2002.

Allain, Jean: The *jus cogens* Nature of *non-refoulement*, International Journal of Refugee Law 13 (4) 2001, S. 533-558.

Amerasinghe, Chittharanjan Felix: Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge University Press, Cambridge, MA 2005.

Andrijasevic, Rutvica/Walters, William: The International Organization for Migration and the International Government of Borders, Environment and Planning D: Society and Space 28 (6) 2010, S. 977-999.

Angenendt, Steffen: Migration, Mobilität und Enwicklung: EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studie, Berlin 2012.

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick: EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm, SWP-Aktuell 71, Berlin 2009, S. 1-4.

Arat, Zehra F. Kabasakal: Looking beyond the State But Not Ignoring It. A Framework of Analysis for Non-State Actors and Human Rights, in: Andreopoulos, George J./Arat, Zehra F. Kabasakal/Juviler, Peter (Hg.): Non-State Actors in the Human Rights Universe, Kumarian Press, Boulder, CO 2006, S. 3-21.

Arendt, Hannah: Vita activa oder Vom tätigen Leben, Piper, München 2009.

Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus, Piper, München/Zürich 1991.

Arendt, Hannah: The Origins of Totalitarianism. New Edition with Added Prefaces, Harcourt Brace & Company, San Diego u.a. 1973.

Ashutosh, Ishan/Mountz, Alison: Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration, Citizenship Studies 15 (1) 2011, S. 21-38.

Aubarell, Gemma/Zapata-Barrero, Ricard/Aragall, Xavier: New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and

its Relationship with the Euro-Mediterranean Process, EuroMeSCo Paper 79, 2009.

Bachmann, Anna-Theresa: Europas Grenze in der Sahelzone. Warum die EU von einer gesicherten Grenze in Niger profitiert, Rosa Luxemburg Stiftung Online Publikation, Februar 2019, online abrufbar unter https://www.rosalux.de/publikation/id/40043/#_ftn12 (letzer Zugriff am 06.11.2019).

Baldaccini, Anneliese: Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea, in: Ryan, Bernard/Mitsilegas, Valsamis (Hg.): Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2010, S. 229-255.

Barber, Pauline Gardiner/Bryan, Catherine: International Organization for Migration in the field: »walking the talk« of global migration management in Manila, Journal of Ethnic and Migrant Studies 44 (10) 2018, S. 1725-1742.

Barnett, Michael N./Finnemore, Martha: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, International Organization 53 (4) 1999, S. 699-732.

Bartels, Inken: Die Externalisierung der humanitären Grenze. Das Beispiel der »Unterstützung freiwilliger Rückkehr« durch die IOM in Marokko, Trajectoire, Hors série 3, 2017.

Bartels, Inken: »We must do it gently.« The contested implementation of the IOM's migration management in Morocco, Migration Studies 5 (3) 2017, S. 315-336.

Basok, Tanya/Piper, Nicola: Management versus Rights: Women's Migration and Global Governance in Latin America and the Caribbean, Feminist Economics 18 (2) 2012, S. 35-61.

Basok, Tanya/Piper, Nicola/Simmons, Victoria: Disciplining female migration in Argentina, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): Disciplining the transnational mobility of people, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2013, S. 162-184.

Bast, Jürgen: Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, ZAR 3/2019, S. 69-99.

Bast, Jürgen: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Mohr Siebeck, Tübingen 2011.

Baumer, Andreas: Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa, Springer VS, Wiesbaden 2017.

Baxewanos, Fabiane: Defending Refugee Rights: International Law and Europe's Offshored Immigration Control, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2015.

Bendel, Petra: Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2009.

Benhabib, Seyla: The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens, Cambridge University Press, Cambridge, MA 2004.

Bergmann, Jan in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus/Bauer, Ina et al. (Hg.), EU-Grundrechtecharta, C.H. Beck, 13. Auflage 2020.

Besson, Samantha: The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to, Leiden Journal of International Law 25 (4) 2012, S. 857-884.

Biehl, Simon: Die Europäische Menschenrechtskonvention in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, Nomos, Baden-Baden 2020

Bigo, Didier/Guild, Elspeth: Policing at a distance: Schengen visa policies, in: Bigo, Didier/Guild, Elspeth (Hg.): Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe, Ashgate, Aldershot 2005, S. 233-263.

Birkenkötter, Hannah: »Willkommenshaft« oder freie Ausreisemöglichkeit? Zur Freiheitsentziehung in »Transitzonen«, Verfassungsblog 4.11.2015, online abrufbar unter https://verfassungsblog.de/willkommenshaft-oder-freie-ausreisemoeglichkeit-zur-freiheitsentziehung-in-transitzonen/ (letzter Zugriff am 15.12.2020).

Blokker, Niels: Member State Responsibility for Wrongdoings of International Organizations: Beacon of Hope or Delusion?, International Organizations Law Review 12 (2) 2015, S. 319-332.

Bloom, Tendayi: Cleaning Dirty Hands: Some Thoughts on Private Companies, Migration and CSR in the European Union, Human Rights & International Legal Discourse, Vol. 8 (1), 2016, S. 139-159.

Bogdandy, Armin von/Goldmann, Matthias: Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung: Die PISA-Studie der OECD als Muster einer neuen völkerrechtlichen Handlungsform, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 69, 2009, S. 51-102.

Bogdandy, Armin von/Goldmann, Matthias/Venzke, Ingo: From Public International to International Public Law. Translating World Public Opinion into International Public Authority, The European Journal of International Law 28 (1) 2017, S. 115-145.

Boswell, Christina: The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research, Cambridge University Press, Cambridge, MA 2009.

Boswell, Christina: The »External Dimension« of EU Immigration and Asylum Policy, International Affairs 79 (3) 2003, S. 619-638.

Bouteillet-Paquet, Daphné: Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and its Member States, European Journal of Migration and Law, Vol. 5 (3) 2003, S. 359-377.

Brachet, Julien: Policing the Desert: The IOM in Libya Beyond War and Peace, Antipode 48 (2) 2016, S. 272-292.

Bradley, Megan: The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime, Canada's Journal on Refugees 33 (1) 2017, S. 97-106.

Brocza, Stefan/Paulhart, Katharina: EU mobility partnerships: a smart instrument for the externalization of migration control, European Journal of Futures Research 3 (15) 2015, S. 1-7.

Buckel, Sonja: »Welcome to Europe« – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«, transcript, Bielefeld 2013.

Buckel, Sonja: »Managing Migration« – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik, Berliner Journal für Soziologie (22) 2012, S. 79-100.

Buckel, Sonja: Das spanische Grenzregime. Outsourcing und Offshoring, Kritische Justiz 44 (3) 2011, S. 253-261.

Butler, Judith/Spivak, Gayatri Chakravorty: Sprache, Politik, Zugehörigkeit, diaphanes, Zürich 2017.

Cassese, Sabino: Is There a Global Administrative Law?, in: Bogdandy, Armin von et al. (Hg.): The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law, Springer, Heidelberg u.a. 2010, S. 761-776.

Castles, Stephen: Why migration policies fail, Ethnic and Racial Studies 27 (2) 2004, S. 205-227.

Chou, Meng-Hsuan: European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of »Mobility Partnerships« with Cape Verde and Senegal, Paper for EUSA Biennal International Conference »Information and Ideas on the European Union«, Los Angeles, 23.–25. April 2009.

Clapham, Andrew: Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford University Press, Oxford u.a. 2006.

Coleman, Nils: European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Boston 2009.

Comand-Kund, Florin: European Union Agencies as Global Actors. A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol, Routledge, New York 2018.

Costello, Cathryn/Foster, Michelle: Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test, in: Heijer, Maarten den/Wilt, Harmen van der (Hg.): Netherlands Yearbook of International Law 2015, Asser Press/Springer, The Hague 2016, S. 273-327.

Cullen, Miriam: The IOM's New Status and its Role under the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Pause for Thought, EJIL:TALK! Blog of the European Journal of International Law, 29. März 2019.

Davitti, Daria: The Rise of Private Military and Security Companies in European Union Migration Policies: Implications under the UNGPs, Business and Human Rights Journal 4 (1) 2019, S. 33-53.

De Schutter, Olivier: Human Rights and the Rise of International Organisations: The Logic of Sliding Scales in the Law of International Responsibility, in:

Wouters, Jan et al. (Hg.): Accountability for Human Rights Violations by International Organisations, Intersentia, Cambridge 2010, S. 51-125.

De Witte, Bruno/Imamović, Sejla: Opinion 2/13 on accession to the ECHR: defending the EU legal order against a foreign human rights court, European Law Review 40 (5) 2015, S. 683-705.

Dekker, Ige F.: Accountability of International Organisations: An Evolving Legal Concept?, in: Wouters, Jan et al. (Hg.): Accountability for Human Rights Violations by International Organisations, Intersentia, Cambridge 2010, S. 21-36.

Diehl, Andrea in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.), BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, C.H. Beck, Stand 1.1.2021.

Donohue, Laura: Technological Leap, Statutory Gap, and Constitutional Abyss: Remote Biometric Identification Comes of Age, Minnesota Law Review 97, 2012, S. 407-559.

Dörr, Oliver: Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, in: Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): Völkerrecht (7. Aufl.), C.H. Beck, München 2018, S. 625-692.

Düvell, Franck: Transit migration: A blurred and politicised concept, Population, Space and place 18 (4) 2012, S. 415-427.

Endres de Oliveira, Pauline: Humanitäre Visa für Flüchtlinge, Teil 1: Nicht mit der EU, Verfassungsblog 9.3.2017, online abrufbar unter https://verfassungsblog.de/humanitaere-visa-fuer-fluechtlinge-nicht-mit-der-eu/ (letzter Zugriff am 10.09.2019).

Epping, Volker: Grundlagen, in: Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): Völkerrecht (7. Aufl.), C.H. Beck, München 2018, S. 73-76.

Epping, Volker: Internationale Organisationen, in: Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.), Völkerrecht (7. Aufl.), C.H. Beck, München 2018, S. 232-356.

Feinäugle, Clemens A.: Hoheitsgewalt im Völkerrecht: Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, Springer, Berlin/Heidelberg 2011.

Feller, Erika: Carrier Sanctions and International Law, International Journal of Refugee Law 1 (1) 1989, S. 48-66.

Ferstman, Carla: Human Rights Due Diligence Policies Applied to Extraterritorial Cooperation to Prevent »Irregular« Migration: European Union and United Kingdom Support to Libya, German Law Journal 21 (3) 2020, S. 459-486.

Fink, Melanie: Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding »Technical Relationships«, Utrecht Journal of International and European Law 28 (75) 2012, S. 20-35.

Fischer-Lescano, Andreas: Wozu Rechtsphilosophie? Kritik des Hyper-Juridismus bei Christoph Möllers und Rainer Forst, JuristenZeitung 73 (4) 2018, S. 161-170.

Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, Rechtsgutachten für

ECCHR! European Center for Constitutional And Human Rights, o. O. 2007, online abrufbar unter https://www.ecchr.eu/fileadmin/Gutachten/Gutachten_Frontex_Grenzkontrolle_auf_See.pdf (letzter Zugriff am 28.01.2021).

Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo: Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2007, S. 1220-1276.

Fortin, Antonio: The Meaning of »Protection« in the Refugee Definition, International Journal of Refugee Law 12 (4) 2001, S. 548-576.

Foucault, Michel: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I. Vorlesung am Collège de France 1977-1978, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2006.

Foucault, Michel: The Foucault Reader (ed. by Paul Rabinow), Pantheon Books, New York 1984.

Foucault, Michel: Power/Knowledge: Selected Interviews & Other writings 1972-1977 (ed. by Colin Gordon), Pantheon Books, New York 1980.

Frowein, Jochen A.: Ius cogens, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2010.

Gammeltoft-Hansen, Thomas: The Practice of Shared Responsibility in relation to Private Actor Involvement in Migration Management, SHARES Research Paper 83, Cambridge University Press, Cambridge 2016.

Gammeltoft-Hansen, Thomas: The rise of the private border guard: Accountability and responsibility in the migration control industry, in: Gammeltoft-Hansen, Thomas/Nyberg Sorensen, Ninna (Hg.): The Migration Industry and the Commercialization of International Migration, Routledge, London 2013, S. 128-151.

Gammeltoft-Hansen, Thomas: Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

Gammeltoft-Hansen, Thomas/Hathaway, James C.: Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence, Law & Ecomics Working Papers 2014, S. 235-284.

Geiger, Martin: Ideal Partnership or Marriage of Convenience? Canada's Ambivalent Relationship with the International Organization for Migration, Journal of Ethnic and Migrant Studies 44 (10) 2018, S. 1639-1655.

Geiger, Martin: Policy Outsourcing and Remote Management. The Present and Future of Border and Migration Politics, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalization Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Practices, Routledge, London/New York, 2016, S. 261-279.

Geiger, Martin: The Transformation of Migration Politics: From Migration Control to Disciplining Mobility, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): Disciplining the Transnational Mobility of People, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2013, S. 15-40.

Geiger, Martin: Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The politics of international Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010, S. 141-159.

Geiger, Martin: Freiwillige Rückkehr nach Albanien. Das Management von Migration am Beispiel der Rückführungsprogramme der Internationalen Organisation für Migration (IOM), Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 34 (3-4) 2009, S. 275-298.

Geiger, Martin/Koch, Martin: World Organizations in Migration Politics: The International Organization for Migration, Journal of International Organization Studies 9 (1) 2018, S. 23-42.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine: The International Organization for Migration. The New »UN Migration Agency« in Critical Perspective, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2020.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine: International Organisations and the Politics of Migration, Journal of Ethnic and Migrant Studies 40 (6) 2014, S. 865-887.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine: The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents, IMIS-Beiträge Heft 40/2012.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010.

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine: The Politics of International Migration Management, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010, S. 1-20.

Georgi, Fabian: Migrationsmanagement in Europa: Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), AV Akademikerverlag, Saarbrücken 2012.

Georgi, Fabian: For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010, S. 45-72.

Georgi, Fabian: Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts, juridikum. Zeitschrift für Politik, Recht, Gesellschaft 2/2009, S. 81-84.

Ghosh, Bimal: Introduction, in: Ghosh, Bimal (Hg.): Managing Migration. Time for a New International Regime?, Oxford University Press, Oxford u.a. 2000, S. 1-5.

Ghosh, Bimal: New International Regime for Orderly Movements of People: What will it Look Like?, in: Ghosh, Bimal (Hg.): Managing Migration. Time for a New International Regime?, Oxford University Press, Oxford u.a. 2000, S. 220-247.

Ghosh, Bimal: Towards a New International Regime for Orderly Movements of People, in: Ghosh, Bimal (Hg.): Managing Migration. Time for a New International Regime?, Oxford University Press, Oxford u.a. 2000, S. 6-26.

Giegerich, Thomas: Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 104, 2005, S. 163-191.

Gieler, Wolfgang (Hg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken: Die EU-Länder (2. aktualisierte und erweiterte Auflage), LIT-Verlag, Berlin/Münster 2013.

Gilbert, Liette: Visas as Technologies in the Externalization of Asylum Management. The Case of Canada's Entry Requirements for Mexican Nationals, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Control« Practices, Routledge, London/New York, 2016, S. 204-224.

Giruffré, Mariagiulia/Moreno-Lax, Violeta: The rise of consensual containment: from »contactless control« to »contactless responsibility« for migratory flows, in: Juss, Satvinder Singh (Hg.): Research Handbook on International Refugee Law, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, MA 2019, S. 82-108.

Goldmann, Matthias: A Matter of Perspecive: Global Governance and the Distinction between Public and Private Authority (And Not Law), Januar 2015, online abrufbar unter https://ssrn.com/abstract=2260293 (letzter Zugriff am 12.04.2021).

Goldmann, Matthias: Internationale öffentliche Gewalt. Handlungsformen internationaler Institutionen im Zeitalter der Gobalisierung, Springer, Heidelberg u.a. 2015.

Goodhard, Michael: Human Rights and Non-State Actors. Theoretical Puzzles, in: Andreopoulos, George J./Arat, Zehra F. Kabasakal/Juviler, Peter (Hg.), Non-State Actors in the Human Rights Universe, Kumarian Press, Boulder, CO 2006, S. 23-41.

Goodwin-Gill, Guy S.: The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement, International Journal of Refugee Law 23 (3) 2011, S. 443-457.

Goodwin-Gill, Guy: The Haitian Refoulement Case: A Comment, International Journal of Refugee Law 6 (1) 1994, S. 103-109.

Goodwin-Gill, Guy S./McAdam, Jane: Non-Refoulement in the 1951 Refugee Convention, in: Goodwin-Gill, Guy S./McAdam, Jane (Hg.): The Refugee in International Law (3rd Ed.), Oxford Univ. Press, Oxford u.a. 2007, S. 201-277.

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina: Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch (6. Aufl.), C.H. Beck, München 2016.

Guild, Elspeth: The Border Abroad – Visas and Border Control, in: Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Minderhoud, P. E. (Hg.): In Search of Europe's Borders, Kluwer Law International, The Hague 2003, S. 87-105.

Guild, Elspeth/Grant, Stefanie/Groenendijk, Kees: Unfinished Business: The IOM and Migrants' Human Rights, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The International Organization for Migration. The New »UN Migration Agency« in Critical Perspective, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2020, S. 29-51.

Guild, Elspeth/Grant, Stefanie/Groenendijk, Kees: IOM and the UN: Unfinished Business, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 255, 2017.

Guiraudon, Virginie: Before the EU Border: Remote Control of the »Huddled Masses«, in: Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Minderhoud, Paul E. (Hg.): In Search of Europe's Borders, Kluwer Law International, The Hague 2003, S. 191-214.

Gündoğdu, Ayten: Rightlessness in an Age of Rights. Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants, Oxford University Press, Oxford u.a. 2015.

Hailbronner, Kay: Nonrefoulement and »Humanitarian« Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?, in: Martin, David A. (Hg.): The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s, Springer Netherlands, Dordrecht 1988, S. 123-158.

Hansen, Hans Krause: Numerical operations, transparency illusions and the datafication of governance, European Journal of Social Theory 18 (2) 2015, S. 203-220.

Hansen, Hans Krause/Porter, Tony: What do numbers do in transnational governance?, International Political Sociology 6 (4) 2012, S. 409-426.

Harvey, Colin/Barnidge, Robert P.: Human Rights, Free Movement, and the Right to Leave in International Law, International Journal of Refugee Law 19 (1) 2007, S. 1-21.

Hathaway, James C.: The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Hathaway, James C.: Harmonizing for Whom: The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration, Cornell International Law Journal 26 (3) 1993, S. 719-735.

Heijer, Maarten den: Frontex and the Shifting Approaches to Boat Migration in the European Union: a Legal Analysis, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Control« Practices, Routledge, London/New York 2016, S. 53-71.

Heijer, Maarten den: Europe and extraterritorial asylum, Hart Publishing, Oxford/Portland, OR 2012.

Heller, Charles/Pezzani, Lorenzo: Mare Clausum. Italy and the EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean, Forensic Oceanography/Goldsmiths University of London, London 2018.

Henkin, Louis: Human rights and state sovereignty, Georgia Journal of International and Comparative Law 25 (1) 1996, S. 31-45.

Herdegen, Matthias: Völkerrecht (14. überarb. und erw. Aufl.), C.H. Beck, München 2015.

Hirsch, Asher Lazarus/Doig, Cameron: Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia, The International Journal of Human Rights 22 (5) 2018, S. 681-708.

Hoffmann, Anette/Meester, Jos/Nabara, Hamidou Manou: Migration and Markets in Agadez: Economic alternatives to the migration industry, CRU Report, The Clingendael Institute, The Hague 2017.

Hong, Mathias: Asylgrundrecht und Refoulementverbot, Nomos, Baden-Baden 2008.

Horst, Johan: Transnationale Rechtserzeugung: Elemente einer normativen Theorie der Lex Financiaria, Mohr Siebeck, Tübingen 2019.

Hyndman, Jennifer/Mountz, Alison: Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe, Government and Opposition 43 (2) 2008, S. 249-269.

Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmann, Verena et al.: Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, Diskussionspapier SWP Berlin, Berlin 2006.

Jakob, Christian/Schlindwein, Simone: Diktatoren als Türsteher Europas: Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Ch. Links, Berlin 2017.

Janik, Cornelia: Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards: Eine rechtsquellentheoretische Untersuchung am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, Mohr Siebeck, Tübingen 2012.

Jankowska-Gilberg, Magdalena: Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?, Archiv des Völkerrechts 50 (1) 2012, S. 61-74.

Jankowska-Gilberg, Magdalena: Extraterritorialität der Menschenrechte: Der Begriff der Jurisdiktion im Sinne von Art. 1 EMRK, Nomos, Baden-Baden 2008.

Jarass, Hans in: Charta der Grundrechte der EU, C.H. Beck, 4. Auflage 2021.

Johann, Christian in: Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz (Hg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, CH. Beck, 2. Aufl. 2015.

Jong, Sara de/Dannecker, Petra: Managing Migration with Stories? The IOM »i am a migrant« Campaign, Journal für Entwicklungspolitik, Vol. XXXIII (1) 2017, S. 75-101.

Kalm, Sara: Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010, S. 21-44.

Kasparek, Bernd: Migration Politics and Policies in the European Union, Rosa Luxemburg Stiftung, Brusssels Office, 16.12.2016, online abrufbar unter https://www.rosalux.eu/en/article/626.migration-politics-and-policies-in-the-european-union.html (letzter Zugriff am 15.02.2021).

Kenk, Vildana Sulić et al.: Smart Surveillance Technologies in Border Control, European Journal of Law and Technology 4 (2) 2013.

Khalfan, Ashfaq/Seiderman, Ian: Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles and the Continuing Accountability Challenge, in: Vandenhole, Wouter (Hg.): Challenging Territoriality in Human Rights Law: Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime, Routledge, Abingdon/New York, NY 2015, S. 15-43.

Kingsbury, Benedict/Casini, Lorenzo: Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law, International Organizations Law Review 6 (2) 2009, S. 319-358.

Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico/Stewart, Richard B.: The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (3/4) 2005, S. 15-62.

Koch, Anne: The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return, Journal of Ethnic and Migrant Studies 40 (6) 2014, S. 905-923.

Korneev, Oleg: Self-legitimation through knowledge production partnerships: International Organization for Migration in Central Asia, Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (10) 2018, S. 1673-1690.

Korneev, Oleg: Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms: IOM's Role in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement, Journal of Ethnic and Migration Studies 40 (6) 2014, S. 888-904.

Krajewski, Markus: Völkerrecht (1. Auflage), Nomos, Baden-Baden 2017.

Krajewski, Markus: Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, MenschenRechtsMagazin Heft 1/2012, S. 66-80.

Krause, Johannes: Die Grenzen Europas: Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime, Lang, Frankfurt a.M. u.a. 2009.

Kreichauf, René: Michel Foucault: Raum als relationales Mittel zum Verständnis und zur Produktion von Macht, in: Eckardt, Frank (Hg.): Schlüsselwerke der Stadtforschung, Springer VS, Wiesbaden 2017, S. 411-433.

Kruse, Imke: EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries – The Case of Albania, European Journal of Migration and Law 8 (2) 2006, S. 115-142.

Kunz, Rahel/Maisenbacher, Julia: Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships, Migration Studies 1 (2) 2013, S. 196-220.

Lahav, Gallya: Immigration and the state: The devolution and privatisation of immigration control in the EU, Journal of Ethnic and Migration studies 24 (4) 1998, S. 675-694.

Lauterpacht, Sir Elihu/Bethlehem, Daniel: The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, in: Feller, Erika/Türk, Volker/Nicholson, Frances (Hg.): Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press/UNHCR, Cambridge 2003, S. 87-177.

Lavenex, Sandra: Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies, Journal of Ethnic and Migration Studies 42 (4) 2016, S. 554-570.

Lavenex, Sandra: Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control, West European Politics 29 (2) 2006, S. 329-350.

Lavenex, Sandra: EU external governance in »wider Europe«, Journal of European Public Policy 11 (4) 2004, S. 680-700.

Lavenex, Sandra/Nellen-Stucky, Rachel: »Partnering« for Migration in EU External Relations, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hg.): Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership, Routledge London/New York, NY, 2011, S. 116-142.

Lavenex, Sandra/Uçarer, Emek M.: Migration and the Externalities of European Integration, Lexington Books, Lanham, MD 2002.

Lavenex, Sandra/Schimmelfennig, Frank: EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European politics. Journal of European Public Policy 16 (6), 2009, S. 791-812.

Lawson, Rick: Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights, in: Coomans, Fons/Kamminga, Menno T. (Hg.): Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Intersentia, Antwerpen 2004, S. 83-123.

Lehnert, Matthias: Menschenrechtliche Vorgaben an das Migrationsrecht in der jüngeren Rechtsprechung des EGMR, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 11/2020, S. 766-770.

Lehnert, Matthias: Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen: Verwaltungskooperation – materielle Rechtsgrundlagen – institutionelle Kontrolle, Nomos, Baden-Baden 2014.

Lemke, Thomas: Biopolitik zur Einführung, Junius, Hamburg 2016.

Letsche, Simon/Rössler, Julian in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter (Hg.), BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, C.H. Beck, Stand 1.1.2021.

Lietaert, Ine/Broekaert, Eric/Derluyn, Ilse: From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes – The Case of Belgium, Social Policy & Administration 51 (7) 2017, S. 961-980.

Lietaert, Ine/Derluyn, Ilse/Broekaert, Eric: Returnees' Perspectives on Their Re-migration Processes, International Migration 52 (5) 2014, S. 144-158.

Lossau, Julia: Spatial Turn, in: Eckardt, Frank (Hg.): Handbuch Stadtsoziologie, Springer VS, Wiesbaden 2013, S. 185-198.

Markard, Nora: Paper doesn't blush: The Commission presents a plan that does nothing to address the realities at the EU borders; Heinrich Böll Stifung, Brussels, 12.10.2020, online abrufbar unter https://eu.boell.org/en/2020/09/30/paper-doesnt-blush-commission-presents-plan-does-nothing-address-realities-eu-borders (letzter Zugriff am 09.12.2020).

Markard, Nora: Das Recht auf Ausreise zur See. Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, Archiv des Völkerrechts 52 (4) 2014, S. 449-494.

McAdam, Jane: Environmental Migration, in: Betts, Alexander (Hg.): Global Migration Governance, Oxford University Press, Oxford u.a. 2011, S. 153-188.

McBeth, Adam: Breaching the Vacuum: A Consideration of the Role of International Human Rights Law in the Operations of the International Financial Institutions, The International Journal of Human Rights 10 (4) 2006, S. 385-404.

McCorquodale, Robert: Overlegalizing Silences: Human Rights and Nonstate Actors, Proceedings of the ASIL Annual Meeting, 96, Cambridge University Press, Cambridge 2002, S. 384-388.

McNamara, Frank: Member State Responsibility for Migration Control within Third States – Externalisation Revisited, European Journal of Migration and Law 15 (3) 2013, S. 319-225.

Mégret, Frédéric: The Nature of Human Rights Obligations, in: Moeckli, Daniel/Shah, Sangeeta/Sivakumaran, Sandesh et al. (Hg.): International Human Rights Law (1rst edition), Oxford University Press, Oxford u.a. 2010, S. 86-108.

Mertus, Julie A.: The United Nations and Human rights: A Guide for a New Era, Routledge, London 2009.

Meyer-Ladewig, Jens/Harrendorf, Stefan/König, Stefan in: Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin von Raumer, Stefan (Hg.): Europäische Menschenrechtskonvention, NomosKommentar, 4. Aufl. 2017.

Meyer-Ladewig, Jens/Huber, Bertold in: Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin von Raumer, Stefan (Hg.): Europäische Menschenrechtskonvention, NomosKommentar, 4. Aufl. 2017.

Meyer-Ladewig, Jens/Lehnert, Matthias in: Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin von Raumer, Stefan (Hg.): Europäische Menschenrechtskonvention, NomosKommentar, 4. Aufl. 2017.

Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin in: Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin von Raumer, Stefan (Hg.): Europäische Menschenrechtskonvention, NomosKommentar, 4. Aufl. 2017.

Milanovic, Marko: Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg, The European Journal of International Law 23 (1) 2012, S. 121-139.

Möldner, Mirka: Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO, Max Planck Yearbook of United Nations Law 16 (1) 2012, S. 281-327.

Molenaar, Fransje: Irregular migration and human smuggling networks in Niger, CRU Report, The Clingendael Institute, The Hague 2017.

Möllers, Christoph: Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65/2005, S. 351-389.

Moreno-Lax, Violeta: The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, *S.S. and Others v. Italy*, and the »Operational Model«, German Law Journal 21 (3) 2020, S. 385-416.

Moreno-Lax, Violeta: Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law, Oxford University Press, Oxford u.a. 2017.

Morris, Tim: IOM: Trespassing on Others' Humanitarian Space?, Forced Migration Review 22/2005, S. 43.

Morrison, John/Crosland, Beth: The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?, UNHCR Working Paper No. 39, 2001.

Mountz, Alison/Williams, Keegan: Rising Tide. Analyzing the Relationship between Remote Control Policies on Migrants and Boat Losses, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Control« Practices, Routledge, London/New York, NY 2016, S. 31-50.

Nedeski, Nataša/Nollkaemper, André: Responsibility of International Organizations »in connection with acts of States«, International Organizations Law Review 9 (1) 2012, S. 33-52.

Nettesheim, Martin in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, C.H. Beck, 71. EL August 2020.

Nieuwenhuys, Céline/Pécoud, Antoine: Human Trafficking, Information Campaigns, and Strategies of Migration Control, American Behavioral Scientist 50 (12) 2007, S. 1674-1695.

Noll, Gregor: The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany, International Journal of Refugee Law 9 (3) 1997, S. 415-452.

Orakhelashvili, Alexander: Peremptory Norms in International Law, Oxford University Press, Oxford u.a. 2006.

Overbeek, Henk: Globalisation and Governance: Contradictions of Neo-Liberal Migration Management, HWWA Discussion Paper, No. 174, Hamburg 2002.

Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis: Denaturalizing »Camps«: Überwachen und Entschleunigen in der Schengener Ägäis-Zone, in: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, o. O. 2007, S. 59-87.

Papadopoulos, Apostolos G.: Migration and Human Security in the Balkans, Migration Letters 4 (2) 2007, S. 95-100.

Papadopoulou, Aspasia: Regional Protection Programmes: an effective policy tool?, Domaid – Dialogue on Migration and Asylum in Development, Discussion Paper, ECRE, Brussels 2015.

Paulhart, Katharina: EU-Mobilitätspartnerschaften, in: Brocza, Stefan (Hg.): Die Auslagerung des EU-Grenzregimes. Externalisierung und Exterritorialisierung, Promedia, Wien 2015, S. 127-144.

Pécoud, Antoine: Introduction: The International Organization for Migration as the New »UN Migration Agency«, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The International Organization for Migration. The New »UN Migration Agency« in Critical Perspective, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2020, S. 1-27.

Pécoud, Antoine: What do we know about the International Organization for Migration?, Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (10) 2018, S. 1621-1638.

Pécoud, Antoine: Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2015.

Pécoud, Antoine: Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.), The Politics of International Migration Management, Palgrave Macmillan UK, Basingstoke 2010, S. 184-201.

Peters, Anne/Petrig, Anna: Völkerrecht: Allgemeiner Teil (5. Aufl.), C.F. Müller/Schulthess, Heidelberg u.a. 2020.

Pichl, Maximilian: Alles eine Frage der eigenen »Wahl«? Verfassungsblog 22.11.2019, online abrufbar unter https://verfassungsblog.de/alles-eine-frage-der-eigenen-wahl/ (letzter Zugriff am 15.12.2020).

Potaux, Claire: The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Migration and Mobility Partnerships, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hg.): Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership, Routledge, London/New York, NY 2011, S. 183-204.

Raineri, Luca: Human smuggling across Niger: state-sponsored protection rackets and contradictory security imperatives, The Journal of Modern African Studies 56 (1) 2018, S. 63-86.

Ramcharan, Bertrand G: Fundamentals of International Human Rights Treaty Law, Martinus Nijhoff 2011.

Raty, Tuuli/Shilhav, Raphael: The EU Trust Fund For Africa. Trapped between aid policy and migration politics, Oxfam Briefing Paper, Oxford 2020.

Reimann, Giulia: Human Rights in Times of Economic Crisis. Institutional, Substantive, and Procedural Challenges to Holding the European Stability Mechanism Accountable for Economic, Social, and Cultural Rights, Dike, Zürich 2021.

Reinisch, August: The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors, in: Alston, Philip (Hg.): Non-State Actors and Human Rights, Oxford University Press, Oxford u.a. 2005, S. 39-89.

Reinisch, August: Securing the Accountability of International Organizations, Global Governance 7 (2) 2001, S. 131-149.

Reslow, Natasja: The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships, European Journal of Migration and Law 14 (4) 2012, S. 393-415.

Riebau, Anne Meike: Rückübernahmeabkommen und partnerschaftliche Steuerungsinstrumente: Menschenrechte als wirtschaftliche Tauschware auf dem politischen Tableau?, Zeitschrift für Ausländerrecht, Heft 2, 2015, S. 61-65.

Rijpma, Jorrit J./Cremona, Marise: The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law, EUI Law Working Paper No. 1/2007.

Robinson, Corey: Measuring »Well-Governed« Migration: The IOM's Migration Governance Indicators, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The International Organization for Migration. The New »UN Migration Agency« in Critical Perspective, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2020, S. 123-143.

Roig, Annabelle/Huddleston, Thomas: EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse, in: European Journal of Migration and Law 9 (3) 2007, S. 363-387.

Röben, Volker in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.): Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, C.H. Beck, 69. EL Februar 2020.

Ruffert, Matthias/Walter, Christian: Institutionalisiertes Völkerrecht: Das Recht der Internationalen Organisationen und seine wichtigsten Anwendungsfelder (2., überarb. Aufl.), C.H. Beck, München 2015.

Said, Edward: Orientalism, Vintage Books, New York 1979.

Schatral, Susanne: Awareness Raising Campaigns against Human Trafficking in the Russian Federation: Simply Adding males or Redefining a Gendered Issue?, Anthropology of East Europe Review 28 (1) 2010, S. 239-267.

Scheel, Stephan/Ustek-Spilda, Funda: The politics of expertise and ignorance in the field of migration management, Environment and Planning D: Society and Space 37 (4) 2019, S. 663-681.

Scheinin, Martin: Just another word?: jurisdiction in the roadmaps of state responsibility and human rights, in: Langford, Malcom/Vandenhole, Wouter/Scheinin, Martin et al. (Hg.): Global justice, state duties: the extraterritorial scope of economic, social, and cultural rights in international law, Cambridge University Press, Cambridge/New York 2012, S. 212-232.

Schermers, Henry G./Blokker, Niels M.: International Institutional Law: Unity within Diversity, Brill Nijhoff, Leiden/Boston 2011.

Schimmelfennig, Frank: EU External Governance and Europeanization Beyond the EU, in: Levi-Faur, David (Hg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, Oxford u.a. 2012, S. 656-669.

Schmahl, Stefanie: Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Wo liegt das Problem? in: Kadelbach, Stefan (Hg.): Die Welt und Wir: Die

Außenbeziehungen der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden 2017, S. 45-66.

Schmidt, Adela: Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, Nomos, Baden-Baden 2016.

Schmitt, Carl: Der Begriff des Politischen, Duncker & Humblot, München/Leipzig 1932.

Scholten, Sophie: The Privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions. The Role of Private Transport Companies in Dutch and British Immigration Control, Brill Nijhoff, Leiden/Boston 2015.

Scholten, Sophie/Minderhoud, Paul: Regulating Immigration Control: Carrier Sanctions in the Netherlands, European Journal of Migration and Law 10 (2) 2008, S. 123-147.

Schorkopf, Frank, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, C.H. Beck, 71. EL August 2020.

Schreuer, Christoph: Die Bindung internationaler Organisationen an völkerrechtliche Verträge ihrer Mitgliedstaaten, in: Ginther, Konrad/Hafner, Gerhard/Lang, Winfried et al. (Hg.): Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin 1994, S. 223-250.

Schwerdtfeger, Angela in: Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven et al., (Hg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NomosKommentar, 5. Auflage, 2019.

Schwiertz, Helge: Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes, LIT, Münster u.a. 2011.

Shue, Henry: Basic rights: Subsistence, Affluence, and US Foreign Policy, Princeton University Press, Princeton, NJ 2020.

The Economist Intelligence Unit. 2016. Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index. The Economist Intelligence Unit, London.

Thirlway, Hugh: The Sources of International lLaw, Oxford University Press, Oxford u.a. 2019.

Tinti, Peter/Westcott, Tom: The Niger-Libya corridor. Smugglers's perspectives, Institute for Security Studies, ISS Paper 299, o.O. November 2016.

Torpey, John C.: The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State, Cambridge University Press, Cambridge 2018.

Tubiana, Jérôme/Warin, Clotilde/Saeneen, Gaffar Mohammud: Multilateral Damage. The impact of EU migration policies on central Saharan routes, CRU Report, The Clingendael Institute, The Hague 2018.

Thym, Daniel in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, 71. EL August 2020.

Valarezo, Giselle: Offloading Migration Management: The Institutionalized Authority of Non-State Agencies over the Guatemalan Temporary Agricultural Worker

to Canada Project, Journal of International Migration and Integration 16 (3) 2015, S. 661-677.

Van Dessel, Julia: International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy: the Role of the IOM and UNHCR in Niger, European Journal of Migration and Law 21 (4) 2019, S. 435-458.

Van Genugten, Willem: The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A contextualised way forward, Intersentia, Cambridge 2015.

Vandenhole, Wouter: Obligations and responsibility in a plural and diverse duty-bearer human rights regime, in: Vandenhole, Wouter (Hg.): Challenging Territoriality in Human Rights Law: Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime, Routledge, Abingdon/New York, NY 2015, S. 115-135.

Verdirame, Guglielmo: Compliance with Human Rights in Un Operations, Human Rights Law Review 2 (2) 2002, S. 265-286.

Verdirame, Guglielmo et al.: Rights in Exile. Janus-Faced Humanitarianism, Berghahn Books, New York/Oxford 2005.

Vezzoli, Simona/Flahaux, Marie-Laurence: How do post-colonial ties and migration regimes shape travel visa requirements? The case of Caribbean nationals, Journal of Ethnic and Migration Studies 43 (7) 2017, S. 1141-1163.

Viellechner, Lars: Transnationalisierung des Rechts, Velbrück, Weilerswist 2013.

Voßkuhle, Andreas/Kaiser, Anna-Bettina: Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, JuS 2009, S. 313-315.

Walter, Christian: International Law in a Process of Constitutionalization, in: Nollkaemper, André/Nijman, Janne Elisabeth (Hg.): New Perspectives on the Divide National and International Law, 2007, Oxford University Press, Oxford u.a. 2007, S. 191-215.

Webber, Frances: How voluntary are voluntary returns?, Race & Class 52 (4) 2011, S. 98-107.

Weinzierl, Ruth: The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders, Institut für Menschenrechte, Berlin 2007.

Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula: Border Management and Human Rights: A study of EU Law and the Law of the Sea, Institut für Menschenrechte, Berlin 2007.

Weiß, Wolfgang in: Streinz, Rudolf (Hrsg): EUV/AEUV, C.H. Beck, 3. Aufl. 2018.

Weiß, Wolfgang/Satzger, Helmut in: Streinz, Rudolf (Hrsg): EUV/AEUV, C.H. Beck, 3. Aufl. 2018.

Wilde, Ralph: Enhancing accountability at the international level: the tension between international organizations and member state responsibility and the underlying issues at stake, ILSA Journal of International & Comparative Law 12/2005, S. 395-415.

Wilde, Ralph: Quis Custodiet Ipsos Custodes? Why and How UNHCR Governance of »Development« Refugee Camps Should be Subject to International Human Rights Law, Yale Human Rights & Development Law Journal 1/1998, S. 107-128.

Wolf, Florian: Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle 2018.

Wolff, Sarah, The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalization Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Control« Practices, Routledge, London/New York, NY 2016, S. 89-112.

Wouters, Cornelis (Kees): International refugee and human rights law: partners in ensuring international portection and asylum, in: Sheeran, Scott/Rodley, Nigel (Hg.): Routledge Handbook of International Human Rights Law, Routledge, London/New York, NY 2013, S. 231-244.

Xchange: Agadez: Voices from a Historical Transit Hub. Niger Report 2019 (Part One), o. O. 2019.

Yıldız, Ayselin Gözde: The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco, Palgrave Macmillan, London 2016.

Zaiotti, Ruben: Mapping Remote Control: the Externalization of Migration Management in the 21st Century, in: Zaiotti, Ruben (Hg.): Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of »Remote Control« Practices, Routledge, London/New York, NY 2016, S. 1-30.

Zandonini, Giacomo: The new European border between Niger and Libya, Open Migration, 11.5.2018, online abrufbar unter https://openmigration.org/en/analyses/the-new-european-border-between-niger-and-libya/ (letzter Zugriff am 05.11.2019).

Zapata-Barrero, Ricard: The external dimension of migration policy in the Mediterranean region: premisses for normative debate, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos 2/2013, S. 2-36.

Zolberg, Aristide R.: The Archaeology of »Remote Control«, in: Fahrmeir, Andreas/Faron, Olivier/Weil, Patrick (Hg.): Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Pratices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period, Berghahn Books, New York 2003, S. 195-221.

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AENEAS	Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
API	Advanced Passenger Information (Vorab-Passagier-Informationssystem)
ARIO	Articles on the Responsibility of International Organizations
AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration (Unterstützte Freiwillige Rückkehr und Reintegration)
AU	Afrikanische Union
CAMM	Common Agenda on Migration and Mobility
DARIO	Draft Articles on Responsibility of International Organizations (Artikelentwurf über die Verantwortlichkeit Internationaler Organisationen)
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EaP	Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMLO(s)	European Migration Liaison Officer(s)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EURODAC	European Dactyloscopy (Fingerabdruck-Identifizierungssystem)
EUROPOL	European Police Office (Europäisches Polizeiamt)
Frontex	Europäische Grenzschutzagentur
GAM	Gesamtansatz für Migration

GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, kurz: Global Compact for Migration (Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration, kurz: UN-Migrationspakt)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
IBM	Integrated Border Management
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte/IPbpR, kurz: Zivilpakt)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDPs	Internally Displaced People (Binnenvertriebene)
IEG	Integrierte Europäische Grenzverwaltung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO(s)	Immigration Liaison Officer(s)
Interpol	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IO	International Organisation(s)
IOM	International Organisation for Migration
IPbpR	ICCPR
MIEUX	Migration EU eXpertise Initiative
MiGOF	Migration Governance Framework
MRRM	Migrant Resource and Response Mechanism
NIROMP	New International Regime for Orderly Movements of People
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationfür wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
PNR	Passenger Name Record (Verwendung von Fluggastdatensätzen)
RABIT	Rapid Border Intervention Team
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RSD	Refugee Status Determination
SDG	Sustainable Development Goals (UN-Nachhaltigkeitsziele)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
SIS II	Schengener Informationssystem der zweiten Generation

UNFPA	United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)
VIS	Visa-Informationssystem
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention oder Wiener Übereinkommen
ZJI	Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres



Nele Austermann, geb. 1988, arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen und ist Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht Bremen.